



GACETA
JURIDICA
DE LA C.E.



GJ

D-29

SEPARATA

EL TRATADO DE AMSTERDAM:
ASPECTOS GENERALES
DEL PILAR COMUNITARIO

ARACELI MANGAS MARTÍN

EL TRATADO DE AMSTERDAM: ASPECTOS GENERALES DEL PILAR COMUNITARIO

Araceli MANGAS MARTÍN, Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca. Miembro del Comité de Sabios para la Reforma de los Tratados (Comisión Europea)

Sumario

- I. Introducción. Los trabajos preparatorios: una gran reflexión colectiva:
A.- *La agenda de la CIG'96. Sus objetivos y "principios".* B.- *Presentación inicial de Tratado tras el Consejo Europeo de Amsterdam.* C.- *Estructura del Tratado de Amsterdam: simplificación y consolidación (nueva numeración)*
- II. Aspectos institucionales. A.- *"Cara"....: las reformas en la esfera parlamentaria: a) La reforma de la codecisión legislativa: i) La extensión de la codecisión, ii) La simplificación de la codecisión, b) El dictamen conforme, c) Otros aspectos: "Comitología" y Parlamentos nacionales.* B.- *... y "cruz": el Consejo: a) La extensión del voto por mayoría cualificada (VMC), b) La ponderación del voto en el Consejo.* C.- *La otra "Caja de Pandora": la Comisión.* D.- *El Tribunal de Justicia.* E.- *Otras reformas institucionales: a) Tribunal de Cuentas, b) El Comité Económico y Social, c) El Comité de las Regiones (CdR)*
- III. El ciudadano y la Unión. Valores y derechos fundamentales: A.- *Los retoques en materia de ciudadanía de la UE. El derecho de petición.* B.- *El debate sobre los derechos y valores fundamentales: a) Los valores y el sistema de sanciones a los Estados, b) El respeto a los derechos humanos por la UE. Su justiciabilidad, c) La no discriminación. La igualdad de trato y las acciones positivas. Otros derechos fundamentales, d) Los derechos sociales*

IV. Transparencia. Subsidiariedad. Jerarquía y tipología de actos

V. Las reformas en las políticas comunitarias

VI. Reflexiones finales

I. INTRODUCCIÓN (1). LOS TRABAJOS PREPARATORIOS: UNA GRAN REFLEXIÓN COLECTIVA

El Tratado de Amsterdam, que modifica el Tratado de la Unión Europea de Maastricht de 1992, fue adoptado por los Estados miembros de la UE el 2 de octubre de 1997, tras 18 meses de Conferencia Intergubernamental (CIG'96).

Los trabajos preparatorios de este Tratado no comenzaron con la apertura solemne de la CIG'96 en la ciudad italiana de Turín el 29 de marzo de 1996. Desde 1995 la maquinaria de las instituciones y de las administraciones de algunos Estados miembros ya venía reflexionando sobre el funcionamiento de la UE a partir de las reformas de Maastricht y sobre las iniciativas que se debían ir introduciendo en el debate público.

Por lo que se refiere a los Estados miembros sirva de ejemplo el temprano y bien elaborado documento presentado por la Administración española titulado "Bases para una reflexión" (2); otros Gobiernos (como el alemán, griego, luxemburgués, italiano, británico, holandés o el irlandés)

(1) Este estudio se limita al pilar comunitario; sin embargo, no se abordará el análisis de la *cooperación reforzada* en dicho pilar debido a ser objeto de un estudio monográfico separado en este mismo número de *GJ*. Tampoco se abordará la incidencia en el TJCE de las reformas relativas a la "comunitarización" parcial de la CAJI debido a que serán objeto de un estudio sistemático por parte del Prof. Diego Liñán en un número posterior de *GJ*.

(2) Documento elaborado por la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, 2 de marzo de 1995, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1995.

Este documento fue enviado a las Cortes Generales en esa fecha siendo objeto de debate en la Comisión mixta para la UE aprobándose el dictamen con las sugerencias de la Comisión Mixta el 18.12.1995 (*BOCG*, Serie A, núm. 82). La Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores publicó otro documento titulado *Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996* (Madrid, marzo de 1996), basado en el primero, añadiendo algunos aspectos sugeridos por las Cortes Generales así como ciertos puntos de interés del Informe del Grupo de Reflexión.

elaboraron documentos generales o sectoriales y el resto tomaron posiciones en diversos foros de opinión (3).

A su vez, el Consejo Europeo de Corfú (4) de junio de 1994 acordó formar un *Grupo de Reflexión* compuesto por representantes de los Ministros de Asuntos Exteriores y el Presidente de la Comisión (que delegó en el Comisario español Marcelino Oreja) y que sería presidido por la persona que designase el Gobierno de España (5).

(3) Un amplio y buen resumen de estos trabajos previos gubernamentales puede verse en *Nota sobre las posiciones de los Estados miembros de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996*, Parlamento Europeo, Secretariado Task Force, 31 de julio de 1995, 2ª actualización, PE 165.404.

También pueden consultarse unas tablas que pormenorizan, al inicio de la CIG, la posición de los Estados miembros en relación con cada cuestión (si están a favor, o en contra, no tienen posición, si aceptan negociación, etc.): *Summary of the positions of the Member States and the European Parliament on the 1996 intergovernmental Conference*, JF/bol/239/96, Task Force ICG 1996, Parlamento Europeo.

(4) Las Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de junio de 1994 pueden verse en *Revista de Instituciones Europeas*, 1994-2, p. 673 (en especial p. 698).

(5) Fue designado Presidente Carlos Westendorp, Secretario de Estado para las Comunidades Europeas. El Grupo de Reflexión comenzó sus trabajos el 3 de junio de 1995 y los terminó en diciembre del mismo año presentando su informe en el Consejo Europeo de Madrid que cerraba el semestre de Presidencia española del Consejo de la UE. La misión del Grupo no era negociar sino elaborar un catálogo de problemas: identificaba problemas y las posiciones de los Gobiernos, permitiendo entrever diversas opciones y el peso de las mismas. El método de trabajo ideado por España consistió en elaborar unos cuestionarios relativos a grandes apartados que orientaron las reflexiones; se hizo un *Informe de etapa* en septiembre (publicado en *GJ de la CE*, Bol. 106, sept. 1995, pp. 75-89) y en diciembre el *Informe final* (publicado en *GJ de la CE*, Bol. 108, nov.-dic. 1995, pp. 36-92). El defecto de Grupo Westendorp era su carácter intergubernamental; aunque se hizo un trabajo de gran calidad debido a la personalidad de su presidente, el Grupo debía haber sido formado por personalidades independientes.

Para algunos autores, a pesar de los méritos de Westendorp el problema de ese grupo era la presencia de representantes gubernamentales, el método de negociación es la razón de fracaso: una Conferencia Intergubernamental cuyo método diplomático tiene dos consecuencias, la falta de transparencia y la falta de coherencia de los resultados (Editorial, "Union without constitution", *CMLR*, 1997-4, p. 1109).

En esa misma reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno se invitó a las Instituciones y órganos auxiliares de la UE a contribuir a la futura CIG'96 de forma que, antes de que el Grupo de Reflexión iniciara sus trabajos, elaborasen informes sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea para servir de base para los trabajos de Grupo. En efecto, desde febrero a junio de 1995 todas las Instituciones y órganos reflexionaron, ya fuera con carácter general sobre todos los problemas que se podían identificar en la UE (caso de los Informes de la Comisión, Consejo y Parlamento Europeo -en adelante, PE-), ya fuera sobre los aspectos que les concernían de forma particular (Tribunal de Justicia, Tribunal de Primera Instancia, Comité de las Regiones...).

Ni que decir tiene que ese esfuerzo institucional de reflexión se vio acompañado por la labor tradicional de la doctrina científica comunitarista, la cual ya venía trabajando sobre los ámbitos de la reforma casi desde el día siguiente a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y también de una buena parte de la sociedad (6).

El esfuerzo previo y simultáneo fue tan formidable como inútil, a la vista de los pobres resultados de la CIG'96 en el políticamente mediocre Tratado de Amsterdam. Es una lástima que la Conferencia Intergubernamental no

(6) Hay que reconocer que, a diferencia del Tratado de Maastricht, la preparación de la reforma de Amsterdam ha concitado un fenomenal esfuerzo previo e iniciativas muy diversas: los Parlamentos nacionales, las asambleas regionales, los ejecutivos regionales, los consejos económico-sociales nacionales, los sindicatos, las patronales, en definitiva, los organismos públicos y las organizaciones no gubernamentales más diversas han dispensado su tiempo y su esfuerzo. Son innumerables los informes y documentos, amén de artículos de revistas y libros de coloquios, que atestiguan la amplia asignación de recursos intelectuales y económicos en torno a la CIG'96.

Otra cosa es que la CIG ha trabajado de espaldas a la opinión pública y respecto del conjunto de las preocupaciones de los analistas. Las delegaciones han tenido un limitado interés por las contribuciones externas y ha sido difícil una negociación entre los Quince Estados miembros. Nada augura que en el futuro, con 17, 20 ó 25 Estados miembros se pueda negociar mejor.

haya apreciado o haya sido incapaz de extraer mejores ideas de la confluencia de tantos esfuerzos colectivos. Claro que si Maastricht no concitó tantas actividades previas, supo despertar un debate apasionado después de su firma debido sin duda a que el Tratado de Maastricht contiene un *proyecto político*, proyecto del que ha carecido la reforma de Amsterdam. Por ello, el Tratado de Amsterdam ha pasado completamente desapercibido para la opinión pública y más aún para los medios de comunicación: le falta "tirón" a la reforma de Amsterdam.

A.- LA AGENDA DE LA CIG'96. SUS OBJETIVOS Y "PRINCIPIOS"

El art. N.2 del Tratado de la Unión Europea, tal como fue adoptado en Maastricht, preveía su propia reforma en 1996. Así pues, sus redactores eran conscientes de la magnitud de sus reformas y se autoconvocaban para reflexionar sobre sus consecuencias. No cabía otra alternativa en 1996 que convocar la CIG.

Diversas disposiciones del TUE preveían los temas que deberían ser objeto reforma (7). Ahora bien, la agenda de la CIG no se limitó a los temas predeterminados por el propio Tratado, en parte porque diversos Consejos Europeos (Bruselas, Corfú) y el clima post-Maastricht habían

(7) Así, el art. B (sobre objetivos de la UE, en relación con el mantenimiento del acervo comunitario y la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios en las políticas y formas de cooperación); arts. J.4 y J.10 (revisión de la Política Exterior y de Seguridad Común -PESC- en relación con la UEO); art. 189 B del TCE (extensión del procedimiento de codecisión a otros ámbitos); Declaración n° 1 (sobre la posible incorporación como nuevos títulos en el TCE de la energía, el turismo y la protección civil); y la Declaración n° 16 (sobre la introducción de una jerarquía normativa).

Con posterioridad, en el marco de las negociaciones de la cuarta ampliación relativa a la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia, en la Declaración n° 8 anexa al Acta Final de los Estados miembros y los países solicitantes acordaron que la CIG'96 consideraría, además, el papel legislativo del Parlamento Europeo, el número de miembros de la Comisión, la ponderación de votos de los Estados miembros en el Consejo y todas las medidas necesarias para facilitar el trabajo de las Instituciones y garantizar su funcionamiento eficaz.

ido añadiendo temas; el Grupo de Reflexión se abrió a otras cuestiones, como también lo hicieron las propias Instituciones, los Estados miembros y, en general, los participantes en el debate de la reforma.

Si la CIG no ha tenido límites a su debate, a su vez, por las mismas razones de autoorganización de sus trabajos y de la unanimidad exigida en sus acuerdos, hay que reconocer que algunos de los temas que debían haber sido objeto de su reflexión no necesariamente han logrado cambio alguno. Y obviamente no estaba obligada a lograr resultados concretos. Toda revisión de los Tratados exige el acuerdo unánime sobre el texto adoptado en el seno de la CIG misma (y en la subsiguiente autorización parlamentaria de los 15 Parlamentos nacionales).

Otro aspecto a destacar es que la reforma de Amsterdam ha sido una reforma *no querida* por los Estados miembros en el momento de su inicio y se ha visto forzada por el art. N.2 del TUE. El Consejo, sin posible marcha atrás, hizo la convocatoria de la CIG'96. Y no previeron, como he puesto de relieve (8), que otros temas sensibles como la introducción de la moneda única se agolpaban en el calendario y surgían nuevos escenarios y nuevas preocupaciones o se producían mutaciones socio-políticas que hicieron perder interés a las negociaciones. Había que hacer como fuera un Tratado antes de 1998 y éste debía ser de muy bajo perfil o sustancia para pasar sin pena ni gloria por los parlamentos nacionales (9).

A diferencia de la negociación que condujo a Maastricht, ahora se carecía de ideas y objetivos comunes; ni antes ni durante ni al término de la

(8) A. Mangas Martín, "Los retos de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996", en *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, UNED, Madrid, 1997, pp. 15-31.

(9) De todos modos, hay una gran sensibilidad en algunos Estados miembros y un Tratado tan simple ya ha provocado la reforma de una Constitución; vid. A. Rigaux et D. Ninon, "Le Conseil Constitutionnel et le Traité d'Amsterdam", en *Europe*, 1998, n° 1, p. 3.

CIG'96 hay un proyecto político, no hay una idea de Europa compartida, ni una idea común sobre los objetivos de la reforma. Había que cumplir un trámite y ya se ha cumplido en una *faena aseada*. Tampoco se debe ocultar que la debilidad del Colegio de la Comisarios nunca ha sido visible; independiente de la capacidad y voluntad del Comisario representante de la Institución en la CIG'96, el Sr. Oreja Aguirre, la Comisión ha perdido casi toda la autoridad y homogeneidad que poseía en la época de Jacques Delors. Marcelino Oreja era el "ariete" o el proyectil, pero como él mismo llegó a decir "el proyectil tiene la fuerza del arma".

B.- PRESENTACIÓN INICIAL DE TRATADO TRAS EL CONSEJO EUROPEO DE AMSTERDAM

Los trabajos de la CIG fueron poco a poco adoptando una presentación pensada, sin duda, con buena intención, en el ciudadano medio y, por ello, con una presentación no ligada al orden del articulado del TUE y de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Por ello, el Consejo europeo de 16-17 de junio de 1997 en Amsterdam debatió y dio a conocer una versión de las reformas muy distinta en la forma -y también en algunas cuestiones- de la que luego en octubre adoptase la CIG'96 como texto oficial del Tratado de Amsterdam.

La versión del Consejo Europeo se presentaba ante los medios de comunicación y la opinión pública en seis partes: la primera se titulaba *Libertad, seguridad y justicia*, y comprendía realmente las reformas relativas a los derechos fundamentales, la modificación del art. L (algo inferior a la posteriormente acordada), la importante innovación relativa a las sanciones del Estado transgresor de los Derechos fundamentales, el nuevo título comunitario sobre asilo, inmigración, las normas intergubernamentales sobre cooperación policial y judicial, y, entre otras, el protocolo incorporando Schengen. Como puede verse, el hilo conductor del agrupamiento era la materia o tema de las reformas y se incluían con la totalidad del texto del precepto, es decir, los párrafos no cambiados y los reformados en **negrita**.

La parte segunda se titulaba *La Unión y el ciudadano* y comprendía los buenos deseos en materia de empleo, la política social (el Protocolo de la Política social del TUE), las reformas en materia de medio ambiente, salud pública, consumidores y, sorprendentemente, bajo la rúbrica de "otras políticas comunitarias" se incluían el cajón de sastre de la lucha contra el fraude, la cultura, los servicios de interés general, la subsidiariedad, la transparencia, las regiones insulares y ultraperiféricas, los animales... y la -también ultraperiférica- ciudadanía de la Unión (cuyo lugar más adecuado era el marco de los derechos fundamentales o bien que los derechos fundamentales hubieran sido presentados en esta parte).

La parte tercera se dedicaba y se concentraban todos los cambios en materia de política exterior, ya afectara al pilar comunitario o al intergubernamental. La cuarta parte se desarrollaba en torno a la reforma institucional. La quinta parte del documento de trabajo aprobado por el Consejo Europeo presentaba los acuerdos sobre la cooperación reforzada ("flexibilidad") y la sexta parte relativa a la simplificación y codificación no existía al estar pendiente del trabajo técnico de los juristas del Consejo.

Fue un esfuerzo de sistematización; pero es dudoso que alcanzara su objetivo de explicar mejor las reformas. Además de algunos defectos graves de ubicación en torno a la ciudadanía y los derechos fundamentales, el esfuerzo, probablemente resultó vano porque era muy farragoso y desconcertante el provisional sistema de numeración con preceptos como el "FA" o nuevas numeraciones ordinales o con letras en nuevos capítulos, con nuevos enunciados de artículos mediante el alfabeto en el interior de cada parte, la mezcla de declaraciones al Acta Final, etc. que impedían leer con claridad los llamados "acuerdos de Amsterdam". Hay que reconocer que no era nada fácil hacer algo comprensible; debieron haberse atrevido a eliminar las referencias formales a artículos en esta presentación a la opinión pública de las reformas sustantivas.

C.- ESTRUCTURA DEL TRATADO DE AMSTERDAM: SIMPLIFICACIÓN Y CONSOLIDACIÓN (NUEVA NUMERACIÓN)

Como no podía ser de otro modo en buena técnica jurídica, salvo que se hubiese abordado la fusión de las tres organizaciones internacionales en la UE misma, el "verdadero" Tratado de Amsterdam (el firmado el 2 de octubre y no la redacción improvisada tras el Consejo Europeo de Amsterdam) consta de una primera parte en la que aparecen las modificaciones *sustantivas* al TUE y a los Tratados constitutivos de las CE: la segunda parte aborda la *simplificación* de los Tratados CE, CECA y Euratom y las correspondientes derogaciones. La parte tercera dispone la nueva numeración y el cuadro de equivalencias entre los antiguos y nuevos números de preceptos del TUE y TCE. Se cierra con 13 Protocolos (uno anejo al TUE, cuatro al TUE y TCE, cinco al TCE, otros a los cuatro Tratados) más las 51 Declaraciones adoptadas por la CIG misma, y las 8 Declaraciones depositadas unilateralmente por los Estados miembros) (10).

En efecto, la Segunda Parte del Tratado de Amsterdam se dedica a la "Simplificación" y su finalidad es suprimir disposiciones caducadas y clarificar la redacción en otros casos. Esta tarea abarca a las tres Comunidades europeas y al conjunto de sus Tratados y Protocolos (arts. 6-8 del Tratado de Amsterdam). También se acuerda la derogación en su conjunto del Convenio de 1957 por el que se unificaban algunas Instituciones (las Asambleas, los Tribunales, etc.) y el de 1965 sobre unificación de los Ejecutivos (art. 9). El art. 10 aclara que esa derogación no

(10) Para D. Simon la lectura de estos Protocolos y Declaraciones son una ilustración caricaturesca e irrisoria de la incapacidad de las fórmulas diplomáticas para evitar la yuxtaposición de disposiciones puntuales que vehiculan reivindicaciones sesgadas e intereses particulares (en "Amsterdam: les limites d'une méthode", en *Europe*, 1997, n° 8-9, p. 3).

F. Dehousse estima que la multiplicación de protocolos y declaraciones revela que cada progresión se paga duramente mediante una serie de excepciones, reales o psicosomáticas (en "Le Traité d'Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe", en *Cahiers de Droit Européen*, 1997, 3-4, p. 272).

afecta a los efectos jurídicos de dichas disposiciones (es decir, no se deroga la fusión institucional aunque sí el convenio que la produce (11)) y en todo caso las disposiciones de los Tratados relativas a la competencia del TJCE serán aplicables a las normas sobre simplificación.

A partir del Tratado de Maastricht arreciaron las críticas a la complicada redacción y numeración de los Tratados y a la estructura de las reformas. El sistema de pilares o la creación misma de la UE hacía aun más incomprensible el sistema de la integración. Por ello, antes de abrirse la CIG'96 ya se hicieron eco de este problema diversos informes como el elaborado por el Gobierno español o el Informe Westendorp (12). También la Secretaría General del Consejo presentó en octubre de 1995 un buen trabajo previo con las opciones posibles (13).

Pronto se observó que un cambio radical en la mejora mediante una nueva redacción de los Tratados, más exactamente un solo Tratado y un solo sistema organizativo, era imposible políticamente. Jurídicamente era muy complicado, entre otras cosas, conllevaba la derogación de los Tratados fundacionales y la aprobación de un nuevo Tratado que originaría una suerte de refundación. Suponía la tentación en los Parlamentos nacionales de reabrir un debate sobre todos los cimientos, los principios y las estructuras que se habían edificado con acuerdos muy complejos en los que cada palabra había sido fruto de unas negociaciones y equilibrios sutiles que una nueva redacción podían poner en peligro.

(11) El art. 9.2 del Tratado de Amsterdam da nuevo fundamento a la fusión institucional al establecer que las competencias que los tres Tratados comunitarios reconocen a las instituciones "serán ejercidos por instituciones únicas". El segundo párrafo cumple el mismo cometido formal respecto del Comité Económico y Social.

(12) Citados en notas 1, 2 y 4.

(13) Informe de la Secretaría General del Consejo sobre "Simplificación de los Tratados", SN/513/95 (Reflex 14), 17 de octubre de 1995.

Desde luego, la supresión de las disposiciones caducas y obsoletas era el *minimum* necesario y evidente ante la complejidad de los tratados. Hay demasiadas disposiciones (más de un centenar) que entorpecen o imposibilitan la comprensión de los Tratados, y originan una gran confusión en la opinión pública sobre su vigencia y aplicabilidad.

Su carácter histórico y su expresión del rasgo evolutivo del proceso no pueden prevalecer sobre los objetivos de legibilidad y transparencia. La CIG'96 se inclinó certeramente por suprimir el conjunto de disposiciones que había caducado como consecuencia de haber transcurrido los plazos que contenían tales disposiciones (en especial, las referidas a períodos transitorios). Por tanto, se ha hecho una *simplificación técnica* en el Tratado de Amsterdam en el sentido de eliminar del articulado los preceptos que habían perdido vigencia (14). Pero, en definitiva su limitado valor positivo es que aligera la consulta y lectura del Tratado CE.

Otro problema distinto era la *simplificación redaccional* en aras de la claridad. Hay muchos preceptos que tienen una redacción que se burla del sentido común. Este problema ¿era una labor técnica o de alcance político? Pronto se vio que podía tener consecuencias políticas y que podía reabrir el debate en numerosos preceptos por lo que la Secretaría General del Consejo se limitó a mejorar selectivamente la redacción de algunos preceptos (eliminar el ambiguo término de "supresión" por el de prohibición, las referencias a plazos pasados ya se han eliminado o se han sustituido por secuencias de tiempo -por ejemplo, obligación de presentar informes periódicamente...-, o las redacciones más acordes al mercado interior de los artículos 12 (prohibición de aranceles y MEE entre los Estados miembros) y 28 (competencia del Consejo para fijar el arancel aduanero común) o la eliminación de expresiones poco comprensibles para la gente como "...sin perjuicio...". Realmente, la simplificación redaccional reali-

(14) Por ejemplo, 56 artículos del Tratado de la Comunidad Europea han sido derogados.

zada en Amsterdam es muy modesta y está más próxima a una simplificación técnica que a la clarificación de los contenidos (15). No hubo acuerdo para más transparencia.

Otro problema ligado a la clarificación del sistema de integración era la *fusión* de los Tratados y de las tres organizaciones internacionales. Entre otras opciones se podía haber intentado la unificación convencional y organizativa, el viejo sueño del Tratado de Fusión (desde 1965 se viene aspirando "a proceder a la unificación de las tres Comunidades"); una Comunidad, un Tratado; es decir, un único Tratado verdadero, una Unión Europea.

Cabían varias opciones. Por ejemplo, una sola Organización Internacional alineada en torno a la CE (la UE estaría separada en otro Tratado). Otra opción era, fusionar los Tratados fundacionales en uno, para encajarlo dentro del de la Unión Europea. Pero estas opciones, preseleccionadas en el Informe de la Secretaría General del Consejo (16), hubieran supuesto un avance aunque insuficiente.

(15) Se podría haber incluido la mejora redaccional sobre los aspectos confusos, dobles bases inútiles o de redacción manifiestamente mejorable. O haber eliminado de los Tratados CECA y CEEA, con algunas adaptaciones y mantenimiento de singularidades, los preceptos relativos a las Instituciones que ahora aparecen por triplicado originando una creencia confusa de un sistema institucional triplicado.

(16) Era un avance en la medida en que proponía una sola Comunidad e incluso otra variante incluía la novedad de un solo tratado; pero era también decepcionante y no estaría exento de ambigüedad pues en esencia es lo que viene existiendo desde Maastricht: no se acierta a entender que dicha opción que en el cuerpo de un único Tratado el ente político -la UE-, el "todo", el conjunto, careciese de personalidad jurídica, y ésta se asigne en su seno a la "Parte", sin duda a la matriz que ha sabido conservar y desarrollar sus potencialidades. La esquizofrenia de un ente político más amplio y un ente jurídico más restringido en su seno, y que acoge y mantiene separadamente la PESC y la JAI, tiene que ir encontrando su fin por sentido común.

Un avance considerable en términos de lectura y comprensión del sistema era fusionar en un corpus único los Tratados comunitarios con el TUE. La labor de un buen legislador es enmarcar una realidad compleja de forma sencilla. No hacer más difícil lo complejo. La sustitución de la UE en la personalidad jurídica de las Comunidades Europeas hubiera sido necesaria, pues lo que hubiera sido inaceptable era fusionar los tres tratados en uno y mantener las personalidades jurídicas. Por ello, en materia de *fusión* se debió optar por lo más sencillo y clarificador: un verdadero *corpus* jurídico único, que acoja un sólo ente político y jurídico; una única personalidad jurídica (17), la de la Unión Europea, y con esta denominación que con tanto éxito ha calado entre la opinión pública y los *media*, por su sencillez y capacidad de expresión de un sentimiento y una identidad que, sin duda, es compleja (18). La fusión es la operación jurídica más delicada de las tres (simplificación, fusión, reestructuración) y, también, es la opción más decisiva para lograr la comprensión y el acercamiento de los ciudadanos a su propio proceso de unión "cada vez más estrecha". Pero la tarea pendiente desde

(17) Esa personalidad podía haberse visto limitada o modulada en función de las materias, como es el caso de la PESC y JAI; pero esto ya sucede en la actualidad en el seno de la CE misma: la competencia externa de la CE está más limitada en las materias de competencia compartida (véase el Dictamen 1/94 de 15.11.1994 sobre la OMC). La UE tendría subordinada o condicionada la capacidad internacional en materias de PESC y JAI a la acción común internacional de sus Estados miembros y a los métodos específicos previstos para estas materias. Igualmente, no sería una novedad jurídica en la técnica jurídico-constitucional comparada, limitar la competencia del Tribunal de Justicia en el sentido de excluir su competencia de control jurisdiccional sobre los actos de la PESC. La mayoría de los sistemas constitucionales europeos excluyen del control jurisdiccional los actos políticos (denominados también "discrecionales") de la política exterior.

(18) En la opinión pública y en los *media* ya se está produciendo o ya se ha producido una sustitución *de facto* de las Comunidades Europeas por la Unión Europea. Pero, además, la ciudadanía y los *media* no aciertan a comprender esa brusca separación de los compartimentos estancos de la PESC y la JAI tanto en materia de competencial como de medios de acción. Además, jurídicamente, no siempre es posible tal compartimentación, como lo reconocen los Informes de la Comisión y del Consejo sobre el funcionamiento del TUE. Pero nada se ha avanzado en materia de fusión.

1965 tampoco se realizó en el Tratado de Amsterdam; en octubre de 1996 la CIG ya había abandonado la idea de la fusión.

Además, también se tenía que haber abordado una *reestructuración* de los Tratados, es decir, una mejor presentación de sus contenidos. La Secretaría General del Consejo proponía varias opciones, una muy elemental o primitiva era la mera inserción de los tres Tratados en los arts. G, H, e I del TUE, lo que hubiera sido un grave retroceso por relación a la situación actual (19). Una buena reestructuración hubiera supuesto previamente una simplificación técnica (disposiciones caducas) y redaccional, una fusión de las tres Comunidades europeas con la UE y que la reestructuración incluyese la definición de la UE y la modulación de las competencias y personalidad limitada en PESC y JAI; los objetivos generales de las actuales Comunidades y de la Unión fusionados; luego regularía el estatuto de la ciudadanía, las Instituciones y órganos, actos jurídicos, procedimientos de decisión, control presupuestario y jurisdiccional y la disposiciones generales y finales; y en una Segunda parte incluiría las denominadas disposiciones materiales, evitando la utilización de Protocolos (20). Esta reestructuración suponía casi inevitablemente la simbiosis jurídico-política de la CE en la UE.

(19) En la actualidad, algunas Compilaciones privadas del TUE se han hecho ya así con esa errónea técnica, "colgando" o desplegando el TCE del art. G, el TCECA del art. H, etc. Y el resultado ha sido un volumen inmanejable e incomprensible para los abogados, jueces, funcionarios, estudiantes, etc.

(20) Es verdad que un jurista experto sabe que los Protocolos tienen el mismo valor que el Tratado del que forman parte. Pero la opinión pública y los *media*, y muchos juristas no avezados en las lides internacionales, creen que los Protocolos tienen escaso o nulo valor jurídico, y que son una compensación política a las batallas perdidas, un premio de consolación; hay una idea de algo oculto y de menos valor. Por ello, no creo que el denominado Derecho Material se deba llevar a Protocolos. Por el contrario, se debe reservar esta técnica y "ese espacio" tradicional e inevitable para algunos Protocolos actuales (y otros futuros) como el relativo a los privilegios e inmunidades, Tribunal de Justicia, etc. Es verdad que algunos Protocolos actuales se deberán incorporar total o parcialmente al cuerpo de la 2ª Parte (algunos sobre UEM).

Como al poco de empezar la CIG'96 se observó una evidente desgana entre las delegaciones para abordar el complejo problema de la fusión y reestructuración y lo que interesaba era un tratado poco problemático que pudiera pasar sin dificultades por los Parlamentos nacionales se descartaron esas dos opciones y se limitó la CIG a solicitar de la Secretaría General del Consejo la simplificación técnica (con algún cambio redaccional) y una nueva numeración de los cuatro Tratados básicos (21).

Ahora se eliminan las letras en la numeración de Tratado de la Unión Europea; y se eliminan los números seguidos de letras (algunos con 26 letras del alfabeto) de los Tratados constitutivos. Se utilizan los números de preceptos que fueron derogados y se establece una numeración correlativa sin textos vacíos. Pero la enumeración ordinal íntegra no es por sí misma un avance al no ir acompañada de las otras operaciones. El TUE seguirá siendo lo que es hoy: -como lo calificué ya hace tiempo (22)- es un Tratado de Tratados incomprensible y poco manejable.

Al tratarse de una nueva numeración el Tratado de Amsterdam ha establecido una tabla de concordancias entre la numeración clásica y la nueva. Habrá resistencias al cambio, habida cuenta que hay muchos preceptos que algunas personas ya nos habíamos aprendido a fuerza de años... Pero la existencia de una jurisprudencia sedimentada sobre muchos preceptos de los Tratados y un conocimiento exhaustivo de determinados preceptos por los iniciados o expertos en la aplicación administrativa y judicial del DC debe ser un obstáculo. El apego y la familiaridad de una minoría (la doctrina científica, los operadores jurídicos -abogados, jueces, funcionarios-) respecto de la numeración actual de los Tratados no puede prevalecer sobre las insalva-

(21) Véase el *Informe explicativo de la Secretaría General del Consejo sobre simplificación de los Tratados comunitarios*, en DOCE C 353 de 20 de noviembre de 1997.

(22) Araceli Mangas Martín, "El Tratado de la Unión Europea análisis de su estructura general", *GJ de la CE*, D-17, junio de 1992, p. 21.

bles dificultades del ciudadano medio. La pericia del experto puede salvar, en poco tiempo, los cambios de numeración (v.g. el antiguo art. 7 TCEE sobre no discriminación, actual art. 6 TCE pasa a ser art. 12). Las tablas de concordancia entre antiguos y nuevos preceptos es una excelente idea que permite reconducir las citas doctrinales, legales y la interpretación jurisprudencial. Pero no puedo menos que decir que se ha perdido una buena ocasión para hacer la fusión y reestructuración del sistema de la integración.

Es lamentable, en fin, que todo el esfuerzo haya quedado reducido a una simplificación técnica y que la consolidación hecha por la Secretaría General carezca de valor jurídico y sus efectos sean meramente "ilustrativos" (23).

II. ASPECTOS INSTITUCIONALES (24)

A.- "CARA"...: LAS REFORMAS EN LA ESFERA PARLAMENTARIA

El PE contribuyó con varias Resoluciones al proceso de reforma (25). Ante el horizonte de la ampliación, el PE recomendó estabilizar el número de parlamentarios en 700, evitando así su aumento "de manera indefinida"

(23) Declaración nº 44.

(24) Véase más detalladamente sobre este aspecto mi estudio sobre "La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998-1. Y el trabajo de Cl. Blumann, "Aspects institutionnels", *RTDE*, 1997-4, pp. 721 y ss.

(25) Véase, entre otras, la Res. del PE sobre el funcionamiento del TUE en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996, A4-0102/95, (P.E. 190.441/1, 17 de mayo de 1995, DOCE C 151 de 19.6.1995, p. 56); la Resolución sobre el dictamen del PE sobre la Convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de las prioridades políticas del PE con vistas a la Conferencia Intergubernamental en Doc. A4-0068/96 de 13 de marzo de 1996 (DOCE C 96, de 1.4.1996, p. 77); la Resolución sobre los resultados del Consejo Europeo de Amsterdam fue aprobada el 26 de junio de 1997 (DOCE C 222 de 26 de junio de 1997, p. 17). Después más reflexivamente el PE estudió el Tratado por medio del *Informe sobre el Tratado de Amsterdam*, elaborado por Iñigo Méndez de Vigo y Dimitris Tsatsos (A4.0347/97), 5.11.97.

y coincidió con otros informes como el del Consejo o el de la Comisión. La CIG'96 atendió esta petición en el modificado art. 137 TCE. Pero ni la CIG'96 ni la Comisión, ni el propio PE han dado ideas sobre los criterios de distribución de escaños a fin de evitar tanto una proporcionalidad rigurosa o matemática como la infrarrepresentación de los Estados medios o la sobrerrepresentación de los pequeños. Se advierte que el número de representantes elegidos en cada Estado miembro deberá garantizar una representación adecuada de los pueblos (nuevo apartado 2 del art. 138).

La redacción del art. 138.3 relativa a la denominada "ley electoral uniforme" se ha mejorado en el sentido de eliminar su equívoca redacción ("elaborará proyectos...") y ha añadido que el procedimiento puede ser uniforme o según principios comunes a todos los Estados miembros. Esta modificación quizás pueda permitir alcanzar un acuerdo fundado los principios que rigen los sistemas electorales de la mayoría de Estados miembros.

El PE hizo otras peticiones que no fueron tomadas en consideración por la CIG'96, tales como, su participación en el nombramiento de los miembros del TJCE, TPI, Tribunal de Cuentas o del Comité Ejecutivo del SEBC.

También el PE fracasó en su deseo de ser igualado con el Consejo (y la Comisión) en el acceso al TJCE a la hora de impugnar los actos comunitarios y no verse restringido a la defensa de sus prerrogativas y en su pretensión de plantear mediante la petición de Dictamen del TJCE la compatibilidad de los acuerdos internacionales o ser informado de las cuestiones prejudiciales y presentar observaciones a las mismas.

Donde el Parlamento Europeo obtuvo un notable éxito fue en la reforma de los procedimientos codecisórios.

a) La reforma de la codecisión legislativa

i) La extensión de la codecisión

El PE, la Comisión, el Consejo, la mayoría de los Estados miembros, y la doctrina estaban de acuerdo en que los procedimientos decisorios debí-

an reducirse a tres: la codecisión, el dictamen consultivo y el dictamen conforme.

El problema de la reducción de los procedimientos a tres no estaba en el número ni en los elegidos para clarificar la selva actual, sino en *qué hacer* con los ámbitos sometidos a cooperación (26) -procedimiento que había que eliminar- y *cómo* resolver los casos de cooperación previstos en la Unión Económica y Monetaria, cuyos preceptos bajo ningún pretexto podían ser modificados, según acuerdo no escrito. Esta circunstancia hacía imposible derogar el art. 189 C ni eliminar totalmente el procedimiento de cooperación. Ha quedado, pues, circunscrito -exclusiva y temporalmente- a la UEM; en los demás casos ha sido eliminado y reconducido a otros procedimientos.

El trabajo previo de la Comisión fue decisivo por su calidad: elaboró, por mandato del propio art. 189 B del TUE un *Informe* sobre la reforma de este procedimiento y dio las claves de la reforma (27). No se trataba de resolver el problema de la extensión de la codecisión limitando esa extensión a los supuestos de cooperación, pues dejaría extramuros de la función legislativa del PE materias como la ciudadanía, la PAC, el medio ambiente, etc. Y el criterio de extender la codecisión a los supuestos de mayoría cualificada resultaba desproporcionada en sí misma y poco lógica al hacer depender la función legislativa de un procedimiento de votación que se aplica también para la función ejecutiva y apartaría de la función legislativa los actos -algunos muy importantes- que se deciden por unanimidad.

(26) La lista de materias sometidas a este procedimiento puede verse en A. Mangas Martín y D.J. LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. McGraw Hill-Interaeriana, Madrid, 1996, p. 186 y en el *Informe de la Comisión al Grupo de reflexión* (mayo, 1995), Anexo 5, p. 79.

(27) *Informe de la Comisión a título del art. 189 B.8 del TCE. El ámbito de aplicación de la codecisión*, junio de 1996, (SEC (96) 1225-c4-0464/96).

Finalmente, la Comisión propuso el criterio del carácter legislativo del acto, en el sentido de que el acto se fundara directamente en el Tratado, tuviera un carácter obligatorio, regulase las bases esenciales de la acción de la Comunidad y tuviera un alcance general. Aunque la CIG'96 no ha seguido plenamente la lista indicada (28) por la Comisión a raíz del enfoque del carácter legislativo (29), sin embargo se ha aproximado bastante.

La extensión de la codecisión ha sido amplia (30). Estos logros han sido muy positivos. Pero no debe olvidarse que hay algunos aspectos de la

(28) Han pasado a ser objeto de codecisión las normas siguientes relativas a:

- no discriminación (art. 6, antes cooperación),
- ciudadanía (art. 8.A, antes dictamen conforme),
- seguridad social (art. 51, antes consulta simple),
- establecimiento y servicios (56.2 y 57.2, antes simple consulta),
- transportes (art. 75.1 y 84, antes cooperación),
- política social (art. 118 y "antiguo" protocolo social a 14, antes cooperación), Fondo Social Europeo (art. 125, antes cooperación), formación profesional (127.4, antes cooperación),
- redes transeuropeas (129 D, antes cooperación),
- aplicación de decisiones FEDER (130 E, antes cooperación),
- medio ambiente (130 S, antes cooperación),
- cooperación al desarrollo (art. 130 W, antes cooperación).

Además, entre las nuevas materias reguladas por el Tratado de Amsterdam se prevé la codecisión en materia de:

- empleo (109 R),
- cooperación aduanera (116),
- igualdad de oportunidades y de trato (art. 119),
- transparencia (art. 191 A),
- lucha contra el fraude (art. 209 A),
- estadísticas (art. 213 A),
- autoridad independiente en materia de protección de datos (art. 213 B).

(29) En consecuencia, el Tratado de Amsterdam no ha incluido en la codecisión los movimientos de capitales, armonización de legislaciones, fiscalidad indirecta, la decisión sobre comitología, las normas financieras o el estatuto de los funcionarios.

(30) Vld. Ch. Reich, "Le Traité d'Amsterdam et le champ d'application de la procédure de codécision", en *RMCE*, n° 413, diciembre 1997, p. 665.

política agrícola y de pesca y de la política comercial (al igual que algunos actos de la UEM) que tienen carácter legislativo y que escapan en su concepción, en su orientación y objetivos a todo control democrático (31); lo mismo puede decirse de los ámbitos comunitarizados del asilo, la inmigración, el cruce de fronteras y la cooperación judicial civil y administrativa. Especialmente grave es que las normas que se adopten con base en el art. 235 -vis expansiva de la competencia comunitaria a nuevos ámbitos- no han sido cubiertos por el control democrático del procedimiento legislativo parlamentario, ni tan siquiera mediante el dictamen conforme.

ii) La simplificación de la codecisión

El procedimiento de codecisión era el exponente de la estulticia euroburocrática: si algo se puede hacer difícil para qué hacerlo fácil. Entre otras cosas, no permitía cerrar el procedimiento en la primera lectura aunque hubiera acuerdo entre el Consejo y el PE. Con la reforma de Amsterdam (art. 198.2 del TCE), solicitada por la doctrina y el propio PE, será posible.

Si no hubiera acuerdo, el Consejo transmitirá *directamente* al PE su posición común; por fin, se autoriza la relación directa entre las dos Instituciones (art. 189.2) sin necesitar de la tutela de la Comisión como intermediario o filtro. También se elimina la exigencia de una votación previa mostrando la intención de rechazo antes de votar el rechazo a la posición común del Consejo. Ahora, se elimina esta exigencia y se puede votar directamente la devolución de la propuesta (art. 189.2 b del TCE). Otra simplificación transcendental ha sido la supresión de la posibilidad de que el Consejo actúe unilateralmente tras la falta de acuerdo en la conciliación de segunda lectura. El Consejo ya no podrá "echar un pulso" al PE.

(31) Véase p. 13 del Informe de la Comisión sobre el art. 189 B..., cit.

Se clarifica que el examen en el Comité de Conciliación se limita a las enmiendas propuestas por el PE; no se modifica la composición sólo en apariencia paritaria entre el PE y el Consejo (quince por cada delegación, más la Comisión). Y se acepta que cada institución, por separado, puede ampliar los plazos que le afectan en los límites prefijados, sin requerir el acuerdo de la otra Institución (32). Son progresos evidentes, pero también se trataba de rectificar errores burdos cometidos en Maastricht.

b) El dictamen conforme

El procedimiento de dictamen conforme (o autorización previa) se debía haber limitado a la autorización de los acuerdos internacionales y haber reconvertido los restantes casos en codecisión. Pero la CIG'96 ha mantenido el dictamen conforme para las normas relativas a Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión, además de la propuesta de ley electoral uniforme, la adhesión de nuevos miembros, y determinados acuerdos internacionales (33), y lo ha ampliado en el caso de sanciones por violaciones graves y persistentes de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro.

Lo que importa es en un caso notoriamente legislativo, en materia de circulación y residencia, se ha eliminado el dictamen conforme y se ha reconvertido en codecisión. Pero lo que no está justificado es que el PE siga sin participar más decisivamente en la revisión de los Tratados en el senti-

(32) Sorprende que, estando eximido el Consejo de plazos en primera lectura, la CIG (que son los Estados miembros) inste al PE, al Consejo y a la Comisión, en una declaración anexa al acta final, a respetar los plazos establecidos, y en todo caso a no sobrepasar los nueve meses entre el comienzo de la segunda lectura y el acuerdo tras el Comité de Conciliación.

(33) Naturalmente, se ha mantenido el dictamen conforme en los casos previstos para la Unión Económica y Monetaria (arts. 105 y 106) por el compromiso de no alterar un ápice de esa parte del Tratado de Maastricht.

do de autorizar cada nuevo Tratado (34) ni en el sistema de los recursos propios, ni en la extensión de las competencias comunitarias por la vía del art. 235.

c) Otros aspectos: "Comitología" y Parlamentos nacionales

Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se viene observando que en los ámbitos en que el Consejo hace una atribución del ejercicio de competencias de ejecución en favor de la Comisión se produce un vacío de participación del PE en la fase de seguimiento del ejercicio de las competencias atribuidas. Mientras que el Consejo esté presente a través de los Comités (consultivos, de gestión, de reglamentación y de salvaguardia) regulados por la Decisión de 1987 (35), el PE no lo está pues la Decisión es anterior al establecimiento del procedimiento de codecisión (36).

La CIG, creo que finalmente con buen criterio, no incluyó el grave problema de la Comitología creado por el Tratado de Maastricht porque

(34) Sin perjuicio de mantener la exigencia actual de la necesaria autorización por los Parlamentos nacionales, lo que salva el control democrático nacional de las reformas. Es verdad que tampoco el Consejo participa -como tal Institución del "poder constituido"- en la revisión y que formalmente son los Gobiernos de los Estados miembros constituidos en Conferencia Intergubernamental los que negocian la revisión, y quien adopta el nuevo Tratado son los plenipotenciarios de los Estados miembros.

Pero detrás de esas formalidades son los Gobiernos los que forman el Consejo, y que el PE tiene una pobre participación como Institución, y que solo ha sido rica e influyente en función de la calidad de los dos eurodiputados a los por vez primera en esta CIG se les ha permitido participar en las negociaciones.

(35) Decisión sobre la "comitología" de 13 de julio de 1987, DOCE L 197 de 18 de julio de 1987. Ver, entre otros, Cl.-D. Ehlermann, "Compétences d'exécution conférées à la Commission", *RMC* 1988, núm. 316, pp. 232 y ss.; A. Mangas Martín, "El Acta Única Europea y las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión", en *Revista de Instituciones Europeas*, 1988-3, pp. 789 y ss.

(36) El problema se ha paliado provisionalmente desde el 20.12.1994 al acordarse un *Modus Vivendi* entre el PE, el Consejo y la Comisión (DOCE C 102 de 4.4.1996).

tanto la simplificación de la "comitología" como la adecuada inserción del PE en la fase de seguimiento no es problema de derecho originario, sino de derecho derivado. La CIG ha remitido tanto la simplificación como la participación del PE a la modificación de la Decisión de 1987.

Otro aspecto de la deficiente democratización de la construcción comunitaria no se ha sabido atraer suficientemente a los Parlamentos nacionales; se cuenta siempre con ellos en momentos trascendentales pero mediante procedimientos extremos de autorización previa de un texto ya elaborado o de notificación de hechos consumados. No hay una verdadera opción de participación por la sencilla razón de que carecen de opciones políticas. En todos estos supuestos en los que los parlamentos nacionales deben pronunciarse, deberían ser informados con más antelación y estar al día del curso de las negociaciones de tales actos.

De momento, en la CIG'96 solo se ha aceptado estrechar las relaciones con los parlamentos nacionales mediante un Protocolo (37) más simbólico que sustantivo: las Instituciones se comprometen a dar más información a los parlamentos, de forma que, es especial, la Comisión transmitirá todos los libros verdes, blancos y sus comunicaciones, así como las propuestas legislativas serán enviadas a los Gobiernos con antelación suficiente para que se les pueda dar a conocer a los parlamentarios nacionales.

También se establece en dicho Protocolo que la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos, creada en 1989 para debatir temas europeos conjuntamente por los parlamentos nacionales, denominada en forma abreviada y no exenta de ironía COSAC, podrá dirigir estudios o informes a las Instituciones, en especial si los propios representantes gubernamentales les han enviados textos de proyectos normativos; también

(37) Protocolo (nº 53) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

podrán enviar iniciativas en sentido lato en materias relacionadas con el espacio de libertad, seguridad y justicia con incidencia en los derechos y libertades fundamentales.

Dado el alcance tan limitado de los dos aspectos del protocolo se puede concluir que ha sido innecesario: eso se podía hacer -y se ha hecho- sin protocolo. Y lo más grave es que el problema de su disociación del proceso integrador no ha tenido respuestas.

B.- ... Y "CRUZ": EL CONSEJO

El Consejo tiene gravísimos problemas de funcionamiento y adopción de decisiones en los que se ha cosechado un fracaso rotundo.

Tampoco los verdaderos problemas organizativos del Consejo se han abordado: la rotación de las presidencias, la coordinación de los trabajos, la agilidad de los mismos en la UE ampliada... Es verdad que en parte pueden tener solución mediante modificaciones del Reglamento interno o de Decisiones ya adoptadas (38).

Pero las dificultades de la reforma del Consejo se produjeron en torno a la extensión de la mayoría cualificada y en la ponderación del voto.

(38) Otra modificación algo más relevante es la relativa al perfil añadido al nombramiento por el Consejo de su Secretario General: será, además, el alto representante de la política exterior y de seguridad común. Seguramente esa será su exclusiva y absorbente misión y no es éste el lugar de glosar el alcance de la nueva misión. La Secretaría General en su vertiente tradicional de gestión e infraestructura administrativa del Consejo estará confiada al Secretario General Adjunto.

Se ha modificado el art. 151 TCE, relativo al Comité de Representantes Permanentes, en una frase mediante la que se le reconoce a este órgano auxiliar poder para adoptar decisiones de procedimiento en los casos previstos en el Reglamento interno. Como de hecho el Coreper es quien viene adoptando esas decisiones que remite al orden del día del Consejo para su formalización -y con la consiguiente retención de efectos- se ha dado forma jurídica a la práctica.

a) La extensión del voto por mayoría cualificada (VMC)

La mayoría cualificada es el procedimiento de votación previsto para numerosas decisiones; pero la unanimidad todavía persiste en bastantes ámbitos y desde el Acta Única Europea (1987) se viene reduciendo en cada reforma, pues se estima que el voto por unanimidad en una UE de 15 Estados dificulta mucho la necesaria agilidad de la adopción de decisiones. Si el problema pudiera ser aislado de otros parece que se debería limitar la unanimidad a los casos de carácter constitucional (arts. N -revisión-, O -nuevas adhesiones-, 201 -recursos propios-, 235 -competencia extensiva-, etc.) en los que podría mantenerse la unanimidad.

Ahora bien, el sistema mayoritario puede desconocer intereses importantes muy legítimos de amplias capas de población que se encontrarían insuficientemente defendidos como consecuencia del exceso de voto de los Estados pequeños y medios. Ante la penalización que sufren algunos Estados por el sistema de ponderación de votos, como España o el Reino Unido o Alemania, se resistieron a pasar al sistema mayoritario a fin de poder defender intereses vitales que se pudieran ver afectados en los sectores en los que se vota por unanimidad. Por ello, se hizo depender la extensión del VMC a nuevos ámbitos a la reforma del sistema de ponderación del voto.

En efecto, el criterio seguido de hecho ha sido escoger caso por caso y muy pocos supuestos. La reducción se ha previsto tan solo en cinco preceptos actuales (39), y de los nuevos preceptos en once se ha introducido la votación por mayoría cualificada (40). Por tanto la labor de extensión

(39) Art. 45.3 (ayudas compensatorias por importaciones de materias primas); 56.2 (coordinación de normas sobre libertad de establecimiento de extranjeros); 130 I.1 (programa marco de investigación); 130 I.2 (adaptación o complementación del programa marco); 130 O (empresas comunes en I+D).

(40) En los dos nuevos preceptos sobre empleo y en el nuevo precepto sobre unión aduanera; 118.2 (exclusión social); 119.3 (igualdad de oportunidades hombre mujer); 129.4 (salud pública); 191 A (transparencia); 209 A (lucha contra el fraude); 213 A (estadísticas); 213 B (autoridad consultiva para la protección de datos); 227.2 (regiones ultraperiféricas).

ha sido muy modesta y será la CIG previa a la ampliación a una veintena de Estados la que determine en que casos la UE no podrá soportar el mantenimiento de la unanimidad.

Por las razones expuestas, *a fortiori*, tampoco se ha aceptado rebajar el umbral de la mayoría cualificada: varios Estados y el PE deseaban rebajar el 71% del voto ponderado actual a fin de facilitar la toma de decisiones. Sería una ventaja excesiva para los Estados pequeños y medios y cualquier cambio en esta materia se supeditaba a la reforma del voto ponderado.

b) La ponderación del voto en el Consejo

Era una tema central en la CIG'96 y ha sido el símbolo de su fracaso. El reparto del voto ponderado de los Estados miembros se hizo en 1957 en función de las características de las Comunidades Europeas en ese momento (tres Estados grandes y tres medios o pequeños) y con unos criterios encaminados a garantizar unos equilibrios globales entre grandes y pequeños.

En sucesivas ampliaciones se hizo una traslación mecánica de las reglas de 1957, pero la situación ha cambiado radicalmente y los Estados medios o pequeños son 10 sobre 15 (es decir, 2/3); en una UE ampliada pueden ser 24 sobre 30 (es decir, 4/5). En la actualidad cada 200.000 luxemburgueses tienen un voto por cada ocho millones de alemanes o por cada cinco millones de españoles; algo más de cien millones de habitantes de la UE agrupados en tres Estados del Sur (Italia, Grecia y España) no pueden impedir una decisión que les perjudique gravemente, mientras que menos de cincuenta millones de habitantes de diversos países pequeños o medios del centro y norte de Europa pueden defenderse de normas que les resulte nocivas ("minoría de bloqueo" que con su oposición impide una decisión).

El voto ponderado premia a los Estados pequeños y medios y, en especial, a los Estados divididos (caso de candidatos como Chequia, o

Eslovenia, y en el futuro otros Estados). Ciertamente, nunca hay alianzas estables ni ententes de los Estados medios contra los grandes. Pero hay que restablecer los equilibrios globales que se pretendían con aquel reparto de votos, por lo que era necesario:

- o una ponderación de voto que no penalice o menosprecie a amplias capas de la población,
- y/o un sistema de mayoría dual de modo que se constate que toda decisión es adoptada por Estados que representan a grandes mayorías de población (una mayoría de Estados y una mayoría de población).

El peso concreto de cada pueblo constituido en Estado debe estar representado en el Consejo en una relativa proporcionalidad que evite la brutal sobrerrepresentación actual de los Estados medios y pequeños y la infrarrepresentación de varios cientos de millones de ciudadanos (descartando la proporcionalidad rigurosa o matemática).

La CIG'96 dejó para el final de sus sesiones las tres cuestiones más espinosas (extensión y umbral de VMC y el voto ponderado) junto con la dimensión de la Comisión. Y no se logró ningún acuerdo. El problema más grave ha sido reenviado, como ya sucedió antes de la ampliación a Austria, Finlandia y Suecia, para la siguiente CIG y ha quedado vinculado a otro problema (la reducción de Comisarios). En efecto, un Protocolo (el nº 11) establece que la reducción de comisarios a uno por Estado miembro sólo será posible si se ha acordado por todos una nueva ponderación o un sistema dual (doble mayoría de Estados y pueblos). Puede pues haber varias nuevas adhesiones sin que se modifique el sistema actual ni el del Consejo ni el de la Comisión; no hay fecha ni acto que exija llegar a un acuerdo; sólo hay un acuerdo de convocar una CIG sobre composición y funcionamiento de las Instituciones un año antes de llegar a 20. Si se producen algunas adhesiones el problema se agravará pues los nuevos Estados, todos pequeños o medios salvo Polonia, no querrán desasirse de unos privilegios; para ellos será su acervo. No hay esperanza para la democratización del Consejo.

Como nada se ha avanzado, se ha prorrogado el "*compromiso de Ioannina*" que se adoptó para dar una satisfacción temporal a España y Reino Unido con motivo de la cuarta ampliación en virtud del cual cuando un grupo de Estados, que sin tener minoría de bloqueo (26 votos) pero reuniendo entre 23 a 25 votos, tiene intención de oponerse a una decisión que puede ser adoptada por VMC se buscará una solución satisfactoria que reúna al menos 65 votos. La prórroga es hasta la nueva ampliación y para esa fecha hay otra promesa de encontrar "una solución al caso especial de España" (Declaración nº 51).

C.- LA OTRA "CAJA DE PANDORA": LA COMISIÓN

El problema de la composición de la Comisión está pendiente de solución desde la época de la negociación del Tratado de Maastricht; en aquella Conferencia no encontró solución, así que se acordó reenviar el asunto a una posterior decisión *antes de finales de 1992* (Declaración anexa al TUE). No hubo ninguna decisión en 1992 ni en los años siguientes.

Con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia la Comisión ha pasado a tener 20 miembros. Es un número casi límite: hay diez comisarios de Estados pequeños y diez de grandes Estados. El problema se plantea porque los Estados medios y pequeños quisieran ver eliminada la presencia de uno de los dos nacionales de los Estados grandes en el marco de una UE ampliada a 20 o 27 Estados, igualando a todos los Estados con la presencia de un solo Comisario. El Dictamen de la Comisión daba alas a esa reivindicación al establecer como criterio de composición un nacional por Estado miembro.

Un número de Comisarios igual al de Estados miembros es la peor opción, la menos comunitaria. Reducir a un comisario de cada nacionalidad, como propuso la Comisión en su Dictamen de 28 de febrero de 1996, haría de la institución independiente un órgano *intergubernamental*, imposible de distinguir del Consejo. ¿Cuál sería su identidad respecto del Consejo? Será el Secretariado colegiado del Consejo, tan ansiado por va-

rios Estados miembros. En la Comisión no tiene por qué haber una presencia de cada Estado miembro ni ésta tiene que producirse en términos de igualdad formal (41). La Comisión nunca ha sido una institución de representación y presencia de intereses nacionales como pretenden los Estados pequeños. Para los Estados medios y pequeños, como lamentablemente para la Comisión, no basta que se presuma su independencia y preocupación por el interés general sino que se deben aparentar esas virtudes con la presencia vigilante de cada Estado a través de su Comisario en el que parecen ver una garantía de legitimidad del sistema de integración.

La opción de un número de Comisarios inferior al de Estados miembros (y nunca dos por Estado miembro) es la opción más europeísta (42): si la Comisión debe seguir siendo una institución independiente encargada de identificar y defender el interés general, no precisa tener comisarios de todas las nacionalidades. La alternativa sería, no la renuncia, sino la rotación de forma parecida, a grandes rasgos, al sistema de los abogados generales.

La composición de la Comisión fue un problema tan delicado como el de la ponderación y los Estados grandes no lo cerraban en tanto no quedara modificada la ponderación del voto del Consejo. El protocolo nº 11 parece dar a entender que "la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros" cuando entre en vigor una nueva amplia-

(41) Resulta lamentable esta actitud de los Estados medios y pequeños cuando en la práctica actual se puede observar como las "mejores" carteras se las reservan los Estados pequeños: así Luxemburgo tiene la Presidencia, y la ha tenido en dos ocasiones; Bélgica tiene la codiciada cartera de competencia, mientras que, por ejemplo Italia, jamás ha tenido la Presidencia, y sus dos Comisarios actuales se encargan de aspectos parciales y poco influyentes en el contexto de la integración. Lo mismo puede decirse de España. Nunca ha habido una Presidencia del sur...

(42) También es la posición defendida por el Movimiento Europeo, a través de su Comité de Reflexión sobre las cuestiones institucionales, *Premier Rapport*, abril 1995, p. 10.

ción. Hay, pues, una *condición suspensiva*: "siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación de votos en el Consejo" de forma aceptable para aquellos Estados miembros que renuncien a la posibilidad de designar un segundo miembro de la Comisión. Pero si no ha sido posible el acuerdo entre diez medios y pequeños y cinco grandes, más difícil todavía será entre quince y cinco, respectivamente. Intentar arreglar los problemas que aquejan a la Comisión es abrir dos cajas de los truenos.

Otro aspecto ligado a la Comisión es el de una mayor democratización en su nombramiento. En esta materia la UE ha progresado mucho pues la Comisión en su conjunto es objeto de una votación de confianza ante el PE; pero no intervenía formalmente en el nombramiento del Presidente, que era objeto de cooptación por los Gobiernos con ocasión de la reunión del Consejo Europeo (de facto el PE se pronunciaba sobre la persona designada). Ahora se acepta que la propuesta de nombramiento debe someterse también a la aprobación por el PE: la norma se acomoda a la realidad.

La Presidencia de la Comisión ha sido reforzada de dos maneras: reconociéndose al Presidente cierta influencia en la designación de los restantes miembros de la Comisión (art. 158.2) y la capacidad de dar una orientación política al ejercicio de las funciones de la Comisión (art. 163.1). Se le reconoce una capacidad de coordinación técnico-administrativa y de coherencia política y cierta autoridad. Pero que deje de ser un reino de taifas, no depende del Tratado sino de la capacidad intelectual y política de la Presidencia.

De todas maneras, dejando a un lado los problemas de composición, organización y liderazgo de la Comisión, importa destacar que los poderes de la Comisión no han sido afectados. Antes del comienzo de la CIG'96, pocos apostaban por el mantenimiento de sus poderes, ya fuera desposeída mediante la asignación a agencias autónomas de sus poderes de control (en materia de competencia), ya fuera mediante la eliminación de la regla de la unanimidad para modificar la propuesta de la Comisión (conocido como el "privilegio" de la Comisión). Varios grandes Estados miembros

querían cambiar el art. 189 A TCE para debilitar a la Comisión; la insinuación, de que si ese cambio se producía, la Comisión actual se plantearía dimitir colectivamente diluyó la tentativa junto a la actitud de Estados miembros como España y los medios y pequeños que salieron en defensa de los poderes de la Comisión. Hasta finales de 1996 no se despejó ese ataque al derecho de iniciativa de la Comisión.

D.- EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal de Justicia apenas ha sido objeto de reforma en el marco del pilar comunitario del *Tratado de Maastricht*. Desde luego, ha habido importantes reformas relativas a la competencia del TJCE respecto de las materias comunitarizadas de la CAJI -cruce de fronteras, inmigración, asilo- pero serán objeto de un análisis monográfico en un número posterior de *Gaceta Jurídica*.

En el pilar comunitario clásico son tan escasas las reformas que ni tan siquiera se ha modificado la duración de su mandato a nueve años, como se estimaba que se acordaría. Tampoco se han querido dar criterios sobre la composición del TJCE en la ampliada UE: ahora ya hay un número límite de jueces y dudas sobre una labor jurisprudencial coherente; en la UE de 25 ó 30 Estados puede convertirse -según sus propias palabras (43)- en una "asamblea deliberante" sin opción a una doctrina judicial coherente.

La CIG'96 no apoyó la petición del Tribunal de Justicia de serle reconocida competencia para adoptar su propio Reglamento interno. Por otra parte, el TJCE fue poco proclive a la ampliación de la legitimación activa en los procedimientos de nulidad al PE y la petición dictámenes sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales.

(43) Informe del TJCE sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea, Luxemburgo, mayo 1995, punto 16.

Tampoco se ha manifestado partidario (44) en su Informe de 1995 de una adecuada defensa de los derechos de los particulares mediante la reforma de las condiciones de admisibilidad que aparecen en el art. 173 (legitimación directa e individual) que el TJCE maneja a discreción con una retórica críptica. El art. 173.4 debía haber sido, al menos, redactado de modo que clarifique su sentido. El 173.4 es muy oscuro para los ciudadanos y para los mismos abogados que, una demanda tras otra, se estrellan con la jurisprudencia restrictiva del TJCE, provocando frustración entre los particulares afectados por la sentencia de inadmisibilidad; el art. 173.4 es engañoso, no ya para el ciudadano medio, sino para los abogados y jueces nacionales. La doctrina venía proponiendo una ampliación de las condiciones de acceso de los particulares a la justicia comunitaria (45) a fin de evitar las poco justificadas dificultades formales para acceder al TJCE.

El poco apego del Tribunal a abrir su jurisdicción a actores más combativos se juntaron con las reticencias de bastantes Estados miembros hacia el *activismo judicial*. Es verdad pues que no hay novedades progresivas, pero en materia de competencia del TJCE lo más positivo es que *lo han dejado como estaba* en todos los recursos frente a la estrategia desarrollada por algunos Estados miembros deseosos de eliminar la mayoría

(44) El TJCE se "lava las manos" diciendo que ninguna razón técnica se opone a tales modificaciones pero no añade una palabra de acogida favorable a la mejor defensa de los ciudadanos o a la facilidad de acceso del PE; en relación con la petición de dictámenes el TJCE dice que le "ha permitido" al PE presentar observaciones (pero es evidente que nada tiene que ver con el derecho a solicitar dictámenes de compatibilidad habitual en los sistemas democráticos). Además resulta poco respetuoso con el PE decir que "duda que sea oportuno desplazar al terreno jurisdiccional controversias" que podrían encontrar otras soluciones en el ámbito político, pues -en mi opinión- esa opción también la tendrían los Estados miembros y la Comisión y sin embargo la pueden llevar al terreno judicial (punto 14). Los platillos de la balanza de la justicia no están equilibrados en la UE.

(45) G. Vandersanden, "Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées", *Cah. Dr. Européen*, 1995, 5-6, pp. 535-552.

de las vías procesales existentes (en especial, la prejudicial) y reducir su competencia a las de carácter constitucional (delimitación de competencias entre la UE y sus Estados miembros).

Las dos reformas finalmente adoptadas son muy limitadas por varios motivos. Una de ellas, relativa al art. 173 TCE, reconoce al Tribunal de Cuentas legitimación activa restringida *con el fin de salvaguardar sus prerrogativas* (como en el caso del PE y del BCE). La segunda reforma se refiere a la justiciabilidad de los actos de las Instituciones en caso de violación de los derechos fundamentales, y la analizaré más adelante (epígrafe III, 2 B).

El *Tribunal de Primera Instancia* no ha sido objeto de reforma alguna, aunque aprovechó la ocasión para solicitar la mejora de su *status*: le hubiera gustado dejar de ser un tribunal agregado y empezar a figurar en el art. 4 del TCE relativo al sistema institucional dejando sentado que el sistema jurisdiccional comunitario tiene un doble grado. Para mayor transparencia pedía cambiar su denominación en la que se sienten muy incómodos. Pero todas sus peticiones fueron desestimadas.

E.- OTRAS REFORMAS INSTITUCIONALES

a) Tribunal de Cuentas

El Tratado de Amsterdam recoge en parte las propuestas de la Institución de control financiero (46): se le menciona en el art. E del TUE (nuevo art. 5) junto al resto de Instituciones de la UE; se le reconoce en el art. 173.3, junto al PE y al Banco Central Europeo, la capacidad de iniciar el procedimiento de nulidad para la defensa de sus prerrogativas; se publicará en el DOCE su declaración sobre la fiabilidad de las cuentas (art. 188

(46) Informe del Tribunal de Cuentas al Grupo de Reflexión sobre el funcionamiento del Tratado sobre la Unión Europea, Luxemburgo, mayo de 1995.

C.1); no solo examinará la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos, sino que informará, en especial, de cualquier caso de irregularidad (art. 188 C.2); el control se hará, además de en las dependencias de las instituciones, en las dependencias de cualquier órgano que gestione ingresos o gastos en nombre de la CE, y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto. Todos ellos deberán aportar al TC los documentos o informaciones que les sean requeridos (art. 188 C.3).

b) El Comité Económico y Social

La CIG'96 ha ampliado moderadamente los ámbitos sometidos a dictamen de este órgano auxiliar: así en materia sobre el empleo (orientaciones de las políticas de empleo y medidas incentivadoras, art. 109 Q y 109 R). Igualmente ha aceptado que el CES pueda ser consultado por el PE, igualando en este punto al PE con el Consejo y superando anticuados recelos hacia el CES que le impedían una relación directa con el PE.

c) El Comité de las Regiones (CdR)

La CIG'96 no retuvo la mayoría de las sugerencias (47) del CdR aunque sí aceptó reconocerle competencia para aprobar su Reglamento interno, ser consultado por el PE, la incompatibilidad de su mandato con la de miembro del PE, se le desvincula del CES, ampliar la consulta a ámbitos de cooperación transfronteriza, en las líneas directrices de empleo, la política social y salud pública, medio ambiente, medidas de aplicación del FSE, formación profesional y transportes. Pero el Tratado de Amsterdam no recoge el resto de sus peticiones más polémicas (la reforma de la subsidiariedad y la legitimación activa).

(47) Dictamen sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea, Bruselas, 20-21 de abril de 1995, CDR 136/95.

III. EL CIUDADANO Y LA UNIÓN. VALORES Y DERECHOS FUNDAMENTALES

A.- LOS RETOQUES EN MATERIA DE CIUDADANÍA DE LA UE. EL DERECHO DE PETICIÓN

Aunque la preocupación retórica por los pueblos de la UE y su ciudadanía han invadido los discursos y los informes, no ha habido ningún avance significativo. El Grupo de Reflexión declaraba que "el principal criterio-guía de la reforma prevista debería ser el servicio a los intereses y a las perspectivas de futuro de los ciudadanos" (48). El Grupo Westendorp fue consecuente en materia de ciudadanía y expresaba su deseo, compartido por una mayoría de miembros, de ampliación de los derechos de la ciudadanía de la Unión a un derecho específico de información, un servicio voluntario (o "peace corps") y profundizar o perfeccionar otros existentes (libre circulación y residencia sin restricciones, protección diplomática y consular). La Comisión, sin embargo, no hizo ninguna propuesta concreta en materia de ciudadanía en su Informe a la CIG.

Como el Informe Westendorp anticipaba, hay algún Estado miembro que tiene recelos de la institución de la ciudadanía y que sus nacionales temen que pueda sustituir a su identidad nacional. Por ello, se ha añadido en el art. 8 A relativo a la definición de la ciudadanía de la UE que ésta "será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional": es una precisión que no habría sido necesaria; era ya el sentido ordinario del Tratado de Maastricht pero a los daneses había que delectárselo y se ha hecho.

No se han perfeccionado los derechos existentes, pero se ha modificado el procedimiento de adopción de las normas relativas al régimen común de libre circulación y residencia en el sentido de que ahora serán objeto de codecisión del PE y del Consejo (art. 8 A.2) lo que es una mejora democrática al dar un rango legislativo a tan importante norma. Sin embargo, el Consejo seguirá votando por unanimidad.

(48) Párrafo 30 del Informe Westendorp.

Al actual art. 8 D relativo al *derecho de petición* ante el PE y el Defensor del Pueblo se le ha adicionado un párrafo que prevé la facultad de todo ciudadano de dirigirse por escrito a cualquier Institución u organismo comunitario en las lenguas oficiales recogidas en el art. 248 y se reconoce que las Instituciones tienen obligación de contestar en la misma lengua.

Este nuevo párrafo es confuso: en parte, es una reiteración respecto del primero, aunque también puede servir de aclaración en el sentido de precisar algo obvio, pues consiste en dirigirse por escrito; en parte, hay novedad, pues ahora el derecho de petición reconocido en los Tratados ya no se limita ante al PE y al Defensor, mencionados expresamente por el art. 8 D, sino que puede hacerse ante todas las Instituciones previstas en el art. 4 TCE.

El valor añadido en este art. 8 D posiblemente resida en la ampliación del derecho de petición y en la explicitación del derecho a recibir una contestación. De todas maneras resulta bastante extraño este derecho de petición ante las cinco Instituciones de las CE, en especial si se dirige ante el Consejo o ante el Tribunal de Justicia. Parece que el art. 8 D no debió ser redactado así. Desde luego, hubiera sido preferible "constitucionalizar" de forma específica (y no con el carácter genérico con el que se ha hecho) derechos preexistentes regulados mediante derecho derivado, como el *derecho de queja* ante la Comisión por violaciones al Derecho comunitario, para dar transparencia a un derecho que sólo una minoría conoce (49). Lo

(49) El derecho de queja o denuncia ante la Comisión no estaba previsto en los Tratados, aunque se estimó que los ciudadanos podían dirigirse a la Comisión en su calidad de guardianes de los Tratados y darle cuenta, entre otras cosas, de las presuntas violaciones cometidas por los Estados miembros. Esta posibilidad abierta a los ciudadanos (y obviamente a las empresas), en tanto que *amicus curiae*, debía haberse enunciado con claridad en los Tratados mismos, como ya sugerí hace tiempo (en "La Conferencia Intergubernamental: el ser o no ser de la UE en el siglo XXI", pp. 265-266; en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, pp. 132-133). Simplemente, por transparencia. Además, la Comisión no debería limitarse a contestar con un acuse de recibo como ha hecho hasta ahora, sino que debería ofrecer una respuesta *motivada* relativa a la existencia o inexistencia, en su opinión, de la infracción atribuida y, en su caso, de las acciones que piense llevar a cabo.

que sucede es que ese derecho de petición (o de queja) ante la Comisión queda diluido en éste de carácter general. Una vez entre en vigor el Tratado de Amsterdam las Instituciones deberán adoptar una decisión de desarrollo de este derecho de petición o de acomodación de la normativa existente al nuevo art. 8 D.

Si no ha habido avances concretos en esta materia, tampoco se podía esperar de la CIG'96 que redefiniere conceptualmente la institución de la ciudadanía de la Unión Europea pues los derechos de ciudadanía (50) no se tienen respecto de la UE, sino frente al Estado del que no se es nacional.

B.- EL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS Y VALORES FUNDAMENTALES

Es un debate complejo que se arrastra desde hace muchos años. Ahora había que dar solución a varios problemas como identificó el *Informe Westendorp*: se debía hacer operativo el principio del respeto a los derechos fundamentales (es decir, su justiciabilidad) por parte de las Instituciones de la UE; también se planteó la posibilidad de controlar el respeto por los Estados miembros al sistema de valores mediante un sistema de sanciones; otra cuestión era la sumisión de la UE o de la CE al Convenio Europeo de Derechos Humanos y la inclusión de determinados derechos fundamentales.

a) Los valores y el sistema de sanciones a los Estados

La CIG'96 en sus primeras semanas ya había previsto articular en el Tratado una solemne declaración sobre los principios que guían la acción de la UE así como los principios que deben respetar sus Estados miembros y los candidatos a la adhesión y el régimen de sanciones en caso de violación de esos principios (51).

(50) Salvo el derecho de petición ante las Instituciones.

(51) Vid. el Informe sobre el estado de los trabajos de la CIG elaborado por la presidencia italiana, 17.6.1996, CONF/3860/1/96, REV.1 y ADD.1.

Aunque pueda ser tachada de formal o retórica, toda norma fundamental que articule un pacto social entre pueblos debe expresar sus valores: por fin, un tratado comunitario precisa expresamente que *nuestra* Unión se basa en los comunes vínculos jurídicos de sus Estados miembros con los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales y al Estado de Derecho (52) (nueva redacción del art. F párr.1 del TUE). La UE y sus Estados miembros están unidas por unos principios comunes.

Por ello, ahora no se establece la obligación *unilateral* de los Estados miembros de estar basados en los principios democráticos, como se había establecido en Maastricht. Ahora es una obligación recíproca. Pero como la UE debe ser respetuosa con nuestras identidades nacionales, esta obligación se traslada a un nuevo párrafo 3 del art. F. Ya no se condiciona a gobiernos democráticos, pues la prelación de valores viene dada con claridad por este art. F: primero son los principios y valores comunes a la UE y sus Estados miembros, en segundo lugar se mantiene el compromiso de la UE con los patrones constitucionales e internacionales y en tercer lugar, el respeto a nuestras opciones de autoorganización política, social y cultural.

Esta Declaración *programática* tiene una gran importancia jurídico-política. Estos valores eran implícitos al sistema de la integración, pero ahora se clarifican las coordenadas políticas del proceso. Expresan la sumisión de la UE a esos valores y objetivos políticos generales y, en consecuencia, sus acciones internas y externas pueden ser contrastadas a la luz

(52) Es una expresión inadecuada y reiterativa respecto de los anteriores principios, pues el Estado de Derecho es un concepto que engloba el respeto por el pluralismo, la voluntad popular, los derechos humanos y el respeto de la legalidad. Precisamente, en el art. F se echa en falta la mención expresa al respeto del derecho o sumisión de todos, incluidos los poderes públicos, a la ley. Parece que los redactores consideraron, erróneamente, que son sinónimos imperio del derecho y Estado de Derecho; vid. en el mismo sentido la crítica de S. Martínez Lage en su Editorial "El Tratado de Amsterdam: algunos aspectos jurídicos", *GJ de la CE*, Bol. 124, junio 1997, p. 3.

de esos principios que guían su actividad y marcan la consecución de unos objetivos. Ello explica que el título V del TUE dedicado a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) explicita los valores, adaptados a la PESC: además de los valores comunes como la democracia y los derechos humanos, los principios y valores que guían la acción exterior tales como el respeto a la independencia e integridad de la UE, la seguridad, los principios de la Carta de la ONU. También el Título VI relativo a la Cooperación judicial y policial recuerda que sus objetivos son el tríptico tan reiterado de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Esta declaración afecta no solo a la Unión en cuanto tal, es decir a sus órganos e Instituciones, sino a sus componentes: los Estados miembros deben respetar esos principios: son principios comunes a los Estados miembros, como afirma intencionadamente el art. F.1 y tiene, una dimensión externa e interna.

Por lo que se refiere a la *dimensión externa*, ese respeto es una exigencia para el Estado que desee adherirse a la UE (advertencia bien necesaria para los países del Centro y Este de Europa, o para Turquía); así lo confirma la nueva redacción del art. O del TUE relativo a las condiciones para la adhesión a la UE: "*cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo F podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión*".

Es también una obligación para las Instituciones que concurren en la negociación de adhesión comprobar que los Estados candidatos deben reunir, sin la menor sospecha de dudas, ese carácter; la Comisión debe pronunciarse sobre ese requisito en sus dictámenes preceptivos sobre cada candidato. El PE debe valorar minuciosamente toda demanda de adhesión pues su dictamen es vinculante y no deberá aceptar transacciones sobre esos valores fundamentales ni presiones gubernamentales y, llegado el caso, vetar a Estados candidatos que no garanticen esos valores. Y naturalmente el Consejo también deberá tener en cuenta esos principios comunes; lo que ocurre es que el Consejo (y en su seno algunos Estado más que

otros) y la Comisión se guían más por los valores del mercado y no por los principios de la libertad y la democracia, como lo demuestran la aceptación de la candidatura de algunos Estados sobre los que se ciernen sombras de intolerancia para con las minorías nacionales y los derechos humanos. Pero hay que reconocer que la Institución clave para hacer respetar este art. F.1 es el Parlamento Europeo.

El art. F, apart. 1, tiene una *dimensión interna* todavía más importante. No solo es un filtro para poder formar parte de la UE. Es una exigencia para permanecer en la UE (53). El respeto a esos principios de libertad y democracia debe ser continuado y para ello la UE alza un sistema "operativo" para evitar que sus principios queden relegados a la fraseología política; si un Estado miembro se apartara de la senda democrática, la UE dispone ahora de medios jurídicos para sancionar la desviación. La gran novedad en esta materia es el *sistema de sanciones* contra el Estado miembro que viole de forma grave y persistente los principios contenidos en el art. F apart. 1.

Debe tratarse de violaciones graves y persistentes (54). No se trata pues de cualquier violación aislada atribuida a órganos públicos; la eventualidad de la violación de derechos humanos o cualquier manipulación electoral no es un supuesto válido en la medida en que en cada Estado miembro se disponen de medios jurídicos y políticos para sancionar cualquier conducta contraria a esos principios. El supuesto del nuevo apartado 1 del art. F se refiere a toda una actitud de los órganos de un Estado miembro envueltas en una involución democrática y sin el adecuado fun-

(53) Los tres Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas regulan, a su vez, el sistema de sanciones (art. 236 TCE, 96 TCECA y 204 TCEEA/Euratom).

(54) Para un análisis detallado del nuevo sistema de sanciones ver el trabajo de J. Javier Laso Pérez, "El Tratado de Amsterdam y el respeto de la democracia y los derechos humanos", en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, nº 2, febrero 1998, p. 31 y ss.

cionamiento del sistema de protección jurisdiccional; si la justicia del Estado miembro se hace respetar por los demás poderes del Estado y tiene autoridad para sancionar cualquier violación del sistema democrático, nunca estaría justificada la intromisión de la UE.

La iniciativa del procedimiento descansará en la Comisión o en un tercio de los Estados miembros y se plantea ante el Consejo, en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno. El Consejo invitará al Estado afectado a presentar sus alegaciones y solicitará un dictamen conforme del PE, por lo que la apreciación por la institución parlamentaria, por mayoría de 2/3 de los votos emitidos, de la situación "grave y persistente" de violación de los principios democráticos es vinculante. El PE deberá pronunciarse tras conocer las observaciones del Estado. Después el Consejo decidirá por unanimidad si constata la existencia de violaciones a los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho. El Estado afectado no participa en esta votación del Consejo ni en las sucesivas en dicho órgano.

Primero se constata, pues, si se da la situación de conculcación del Estado de Derecho. Después, queda expedita la vía para las sanciones aunque es una vía facultativa para el Consejo; la constatación de la violación no conlleva la obligación de sancionar. Podría darse el caso de que el Consejo estime que la constatación es suficiente forma de sanción. En efecto, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada (55), la suspensión de determinados derechos del Estado miembro (56), sin que conlleve la suspensión de las obligaciones derivadas del Tratado. La única indicación sobre los derechos que pueden ser suspendidos se refiere a que se tra-

(55) Es criticable el hecho de que el PE no participe en la imposición de la sanción. De nuevo, otra asimetría con el Consejo.

(56) El Consejo deberá tener en cuenta que tales medidas no deben afectar a los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

tará de derechos derivados en aplicación del Tratado incluyendo la suspensión del derecho de voto en el propio Consejo. Naturalmente, las decisiones que se adopten en el período de sanción obligarán al Estado miembro sancionado.

Lo extraño en este procedimiento de suspensión es la ausencia de rol del Tribunal de Justicia. La presidencia italiana incluía en su borrador la posibilidad de que fuera el TJCE el que constataste la violación (57). Naturalmente, el acto del Consejo estableciendo la sanción concreta podrá ser objeto de recurso por parte del Estado suspendido ante el TJCE; el hecho de que el marco general de las sanciones se prevea en el art. F (extramuros de la competencia del TJCE según establece el art. L del TCE) no significa incompetencia del Tribunal, pues la suspensión de derechos se regula en el art. 236 TCE -plenamente justiciable). Es cierto que hay cierta incongruencia y que un caso tan grave que afecta a los derechos de un Estado miembro debería ser plenamente justiciable; lo deseable es que el propio TJCE pudiese constatar la violación grave y persistente.

Los Tratados no prevén la expulsión; para J.V. Louis es destacable que en nombre de la irreversibilidad de la participación en la Unión, la expulsión de un Estado o su retirada no se haya previsto (58). También es verdad que el precepto que he analizado, aunque solo prevea la suspensión, es muy difícil que llegue a ser aplicado. No por el procedimiento y sus sanciones, que son proporcionados, sino porque la situación de violación grave y persistente del principio democrático es poco imaginable *en las presentes circunstancias de la UE en su composición actual*. Es verdad que los miembros de la UE no han sido ajenos en este siglo a dictaduras (España, Portugal, Grecia, Italia, Alemania) y a las más brutales violacio-

(57) CONF/3869/1/96, rev. 1 (de 17.6.1996). También proyecto de Tratado sobre la Unión Europea elaborado por el PE en 1984.

(58) J.V. Louis, "Le Traité d'Amsterdam. Une occasion perdue?", en *RMUE*, 1997-2, p. 8.

nes de los derechos humanos que ha conocido la Humanidad (Alemania). Pero aunque sea poco imaginable la aplicación de ese precepto, es positivo que esté ahí y que sea un aviso para todos, para los Estados miembros actuales que ven florecer en su seno la semilla del racismo y la intolerancia en sus grupos nazis y nacionalistas, y para los Estados candidatos, algunos porque jamás han sido una democracia, y en otros todavía no se han extinguido los resabios de tantos años de dictadura comunista. De todos modos, será preferible la presión jurídico-política para que vuelva a la senda constitucional que echar a ese Estado a la cuneta de la dictadura sin ninguna obligación convencional.

b) El respeto a los derechos humanos por la UE. Su justiciabilidad

El problema del respeto por las Instituciones y órganos auxiliares a los derechos fundamentales y los medios de garantía frente a eventuales violaciones por parte de la UE misma (59) fue objeto de debate en la CIG. El art. F, párrafo 2 no ha sido modificado y por tanto no hay variación en la obligación de las Instituciones y órganos auxiliares. El interés estriba en la discusión sobre la inclusión de un catálogo propio de Derechos fundamentales a que dio lugar y no tanto sobre la conveniencia de reconocer la competencia de la UE para su adhesión al CEDH (60).

(59) Respecto a lo que algún Estado parece manifestar en el Informe Westendorp de que la protección de los derechos se garantiza mejor internamente, hay que situar el problema no en las violaciones por los órganos nacionales en la aplicación del derecho nacional o del derecho comunitario, frente a las cuales ciertamente tenemos medios de defensa judicial en cada Estado, sino en las eventuales violaciones cometidas por las Instituciones comunitarias. Esto preocupa a una parte de la población, y provoca desconfianza hacia el sistema de la integración entre los medios jurídicos (abogados, jueces, constitucionalistas, administrativistas e internacionalistas), asociaciones de derechos humanos, etc.

(60) De conformidad con el Dictamen del TJCE de 28.3.1996 sobre la adhesión al Convenio.

En efecto, se planteaba un dilema: por un lado, si el catálogo comunitario era superior a la protección constitucional nacional por la precisión y número de los derechos reconocidos, entonces aparecería una distorsión para los ciudadanos y los poderes públicos entre la mayor protección de los derechos protegidos por la UE; ahora bien, este problema puede darse ya entre derechos que reconocen los tratados y el derecho derivado (libre circulación y residencia, no discriminación, derecho a recibir la prestación de determinados servicios médicos, etc.) y el derecho interno que no los reconoce de igual forma o, simplemente, nos los reconoce. Cuando esto ha sucedido (piénsese en la no discriminación por razón del sexo en los Estados miembros en los años setenta) los tribunales nacionales han protegido el derecho reconocido por los Tratados frente a la inexistencia del mismo en el orden interno o a sus limitaciones. La práctica ha sido positiva para el ciudadano pues la tendencia ha sido la de ir extendiendo la bondad de la protección a todos los ámbitos de aplicación sin distinguir si era una situación de Derecho Comunitario o de derecho nacional. De este modo el derecho nacional ha sido permeable a la tendencia protectora del Derecho Comunitario.

Por otro lado, si el catálogo comunitario fuera inferior a los patrones nacionales entonces también se produciría una situación compleja y más sensible para el ciudadano y los jueces. Con carácter general, no podría admitirse que la integración europea rebajase nuestros estándares de protección.

La opción de la CIG'96 ha sido la tradicional: no adoptar un catálogo de derechos fundamentales y mantener la sumisión de las Instituciones y órganos a los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos (CEDH) y a las tradiciones constitucionales comunes, que forman así un patrimonio común a los Quince y son el patrón normativo al que las Instituciones y órganos comunitarios deberán someterse al adoptar sus actos. Es verdad que la protección y un sistema de garantía eficaz es lo que importa y que un nuevo catálogo posiblemente no añada nuevo.

Más importante hubiera sido que los Estados reconociesen competencia a la Comunidad Europea para suscribir el Convenio y someter a sus órganos a un control externo de respeto a los derechos fundamentales. Es cierto que aun en el caso, no muy deseable, de que los Estados miembros hubieran atribuido competencia a las Comunidades europeas para regular los derechos fundamentales, el TJCE habría objetado la existencia de un sistema jurisdiccional europeo como una amenaza a sus estatutos de máximo intérprete y controlador de la legalidad comunitaria. La opinión pública y la doctrina especializada no aciertan a comprender que nuestros Tribunales Constitucionales acepten un control externo en materia de Derechos fundamentales sin que por ello se deduzca la inferior jerarquía de los altos Tribunales ni la falta de autonomía de nuestras Constituciones nacionales. Pero en esta materia, *amigo Sancho*, con el Tribunal de Justicia y su coartada de la autonomía del Derecho Comunitario *hemos topado...*

A cambio, para dar alguna satisfacción en esta materia la CIG'96 ha aceptado reconocer expresamente la *justiciabilidad interna* de los derechos fundamentales. El control jurisdiccional por el TJCE del respeto de los derechos fundamentales por las Instituciones ya venía sucediendo desde la sentencia Nold de 14 de mayo de 1974 y a la luz de los patrones normativos que el propio TJCE había exigido y que codificara el Tratado de Maastricht en 1992. El Tratado de Amsterdam lo que hace es recoger en su articulado esa realidad judicial y reconocer expresamente la competencia judicial del TJCE en relación con el párrafo 2 del art. F, de modo que se confirma expresamente lo que se venía haciendo: que en el marco de las competencias del TJCE con arreglo a los Tratados puedan ser examinados los actos de las Instituciones a la luz de las tradiciones constitucionales y del CEDH. Así pues, no hay novedad alguna en la nueva redacción del art. L, pero hay que saludar una vez más que se haga concordar realidad y Tratados.

c) La no discriminación. La igualdad de trato y las acciones positivas. Otros derechos fundamentales

Un valor común a los europeos es el principio de no discriminación con carácter general: no discriminación por razón del sexo, la raza, la et-

nia, la religión, la minusvalía, la edad o la preferencia sexual. La CIG se planteaba la duda si incluir una cláusula general de no discriminación o añadir prohibiciones concretas al marco jurídico actual; en materia de no discriminación por razón del sexo se planteaba su extensión a otros órdenes distintos del salarial previsto por el art. 119 y plantear la igualdad de trato hombre-mujer como integrada en todas las políticas. Naturalmente, en todas estas materias de discusión un Estado miembro (siempre el mismo) estimaba que nada debía ser modificado pues todos los derechos se garantizan mejor en un contexto nacional (61).

Por un lado se mantiene el actual art. 6 del TCE relativo al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. Pero este principio de no discriminación está ligado a la ciudadanía de la UE y debió haber sido resituado junto al estatuto de la ciudadanía (parte segunda, art. 8 a 8E): se prohíbe discriminar nacionales de los Estados miembros y no afecta pues a los nacionales de terceros países.

La novedad estriba no en la formulación de un principio general de no discriminación por motivos de sexo, de origen racial, étnico, religioso o creencias, minusvalía (62), edad o tendencias sexuales sino en la atribución de competencia normativa en ese ámbito. En efecto, no declara el derecho ni establece la sumisión de la UE y sus Estados miembros a este principio general. No lo hace por la razón de estar obligada la UE y sus Estados miembros por ser un derecho fundamental que aparece en todos los convenios internacionales de carácter general y en el CEDH y en las

(61) Párrafo 39 del Informe Westendorp.

(62) Hay además la Declaración nº 22 relativa a las personas discapacitadas en la que se aconseja a las Instituciones que al elaborar las medidas de armonización de legislaciones necesarias para el mercado interior tengan en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas. Se evitó llevar este compromiso a un Protocolo así como términos compulsivos pues los Estados miembros estimaban que una formulación rígida pudiera tener consecuencias económicas impredecibles.

Constituciones de los Estados miembros; la no discriminación en esas materias es un derecho fundamental de todo ser humano, independientemente de su nacionalidad y se inscribe por tanto entre los que debe respetar la UE. Lo que hace el nuevo art. 6 A es atribuir competencia al Consejo para adoptar las normas necesarias, en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Europea, para luchar contra toda discriminación por los referidos motivos. Es decir, el Tratado no formula el principio, que es implícito al sistema de la UE en el ámbito de sus competencias, sino el régimen concreto de exigencia de su respeto.

Cabe añadir que desde el punto de vista de la participación democrática es criticable el procedimiento normativo para adoptar las normas antidiscriminatorias: se legislará sobre derechos fundamentales por el ejecutivo intergubernamental al modo de una "carta otorgada", limitando la acción del PE a una simple consulta. También se observa que el art. 6 A no precisa el tipo normativo entre los previstos en el Derecho Comunitario (reglamentos, directivas, decisiones) sino que el Consejo adoptará "medidas adecuadas". Le deja la opción de adoptar actos no vinculantes como una Resolución, Programas, etc.

Lo que importa ahora es que las acciones comunitarias para luchar contra toda discriminación por motivos de sexo se puede llevar a cabo en todo el marco de competencias comunitarias (nuevo art. 6 A del TCE); pero además de ser un derecho fundamental de todo ser humano en la UE, la igualdad de trato entre hombre y mujer se incluye entre los nuevos objetivos o misiones de la CE en su art. 2, así como deberá integrar ese objetivo en todas y cada una de las actividades que puede llevar a cabo: un objetivo en todas sus políticas es eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.

A este compromiso general o político, hay que vincular desde la perspectiva laboral el párrafo 1 del art. 118 por el que la Comunidad se compromete a apoyar y colaborar en la acción de los Estados miembros en materia de igualdad de oportunidades en el mercado laboral y en el trato en el trabajo.

La CIG'96 ha sido sensible a las críticas generalizadas a la jurisprudencia del TJCE en la sentencia *Kalanke* de 17 de octubre de 1995 en la que se rechazaron como contrarias al Derecho Comunitario las *acciones positivas* en favor de la mujer y optó, en un fallo carente de argumentación jurídica, por una interpretación muy restrictiva de las excepciones al principio de igualdad que se contienen en la Directiva 76/207 (63).

Para evitar estas distorsiones entre la conciencia social y la labor del TJCE, el Tratado de Amsterdam clarifica en un nuevo apartado del art. 119.4 TCE que la igualdad debe ser garantizada en la práctica y para ello los Estados miembros podrán mantener o adoptar medidas que permitan ventajas concretas para facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o para evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales. Como *de facto* en la mayoría de los trabajos, salvo los de categoría auxiliar o administrativa del sector servicios, la mujer es la preterida, hay una Declaración anexa (nº 28) que recuerda que en materias de ventajas los Estados miembros deben aspirar a mejorar la situación de las mujeres en la vida laboral: a igualdad de méritos, la mujer deberá ser la preferida. Ya veremos...

Finalmente, en materia de no discriminación entre hombres y mujeres en materia laboral, además de constitucionalizar la acción positiva en favor del sexo que en cada caso esté menos favorecido profesionalmente, el nuevo Tratado generaliza la no discriminación a todos los ámbitos laborales y no solo en materia de retribuciones a la que se limitaba el texto anterior del Tratado (antiguo art. 119). Es verdad que del principio limitado a

(63) El Tribunal de Justicia en una sentencia de 11 de noviembre de 1997 (*Hellmut Marschall c. Land Nordrhein-Westfalen*, C-409/95) ha aceptado la "discriminación positiva" prevista en la ley regional en la medida en que no garantiza una preferencia absoluta e incondicional.

Vid. el comentario de Lucía Millán Moro sobre las sentencias *Kalanke* y *Marschall* en la *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998-1.

retribuciones se había ido extendiendo, mediante el derecho derivado la igualdad de trato en el acceso, formación, promoción, condiciones de trabajo, seguridad social y en la protección de situaciones especiales de la mujer (embarazo y maternidad). Pero ahora el principio de igualdad de trato tiene un valor añadido con su cobertura jurídico-constitucional en el Tratado CE.

En otro orden de protecciones, el Tratado de Amsterdam hace referencia en diversas Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia a obligaciones de la UE para con determinados colectivos. Así, en la Declaración nº 11 proclama su respeto por la situación jurídica de las iglesias y asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. Es la primera vez que aparece una mención semejante referida a la religión en el Derecho originario. Se compromete a respetar y no perjudicar su situación jurídica (obligación de no hacer o de no alterar el régimen que tenga en el derecho nacional); y se extiende, en renglón aparte, la misma obligación de la UE en relación con las organizaciones filosóficas y no confesionales.

Hay otra Declaración (la nº 1) relativa a la abolición de la pena de muerte; ciertamente nada aporta ni tan siquiera un compromiso de no aplicarla. Simplemente constata que hay un Protocolo en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos que ha sido ratificado por la mayoría de los Estados miembros; que, desde entonces, muchos Estados miembros la han abolido en la legislación (entre otros España) y que ninguno la ha aplicado desde entonces. Toda vez que aludió a la pena de muerte, la CIG'96 pudo haber aportado algo, por ejemplo, un compromiso político de no aplicar ningún Estado miembro dicha pena. Hubiera tenido un valor indicativo para los candidatos al ingreso a la UE.

Finalmente, en materia de protección de las personas respecto del tratamiento de datos personales se establece que las reglas comunitarias en vigor obligarán también a las Instituciones a partir del primero de enero de 1999. Para garantizar que esto sea así (independientemente de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam) el Consejo, mediante codecisión con

el PE, establecerá un organismo de vigilancia independiente que controlará la aplicación por las Instituciones y órganos de dichas normas.

d) Los derechos sociales

Un reproche generalizado en la opinión pública es que los derechos sociales no han estado debidamente protegidos en el orden comunitario. Cualquier avance en esta materia ha tenido un freno importante por las implicaciones económicas que tenía. Es bien sabido hasta qué punto llegaron las divergencias entre los Estados miembros durante las negociaciones de Maastricht (64) y cómo se saldaron finalmente con la autoexclusión del Reino Unido. Hay que reconocer que el cambio político en el Reino Unido, tras las elecciones generales de mayo de 1997, han influido decisivamente en ciertos avances sociales: 1) hay un reconocimiento expreso en el Preámbulo del TUE (párrafo cuarto) a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea de Turín (elaborada como el Convenio Europeo de Derechos Humanos en el marco de la otra organización internacional europea, el Consejo de Europa, en 1961) y a la propia Carta comunitaria en esta materia de 1989. 2) Se deroga el Protocolo y el Acuerdo Social a "Catorce", y se incorporan todos sus preceptos en el articulado ordinario del Tratado de la Comunidad Europea (nuevos arts. 117, 118, 118 A, 118 B, 118 C, 119, 119 a y 120).

Así pues el Reino Unido abandona su automarginación respecto de la protección social y vuelve a la senda común. Esta experiencia muestra que a veces la flexibilidad de la denominada "Europa a la Carta", entendida como *ultima ratio* puede servir para impedir que algún Estado miembro frene a los demás: la dinámica que genera la mayoría acaba arrastrando a los menos europeístas a subirse al tren en marcha imparable de la Unión Europea.

(64) Por no remontarnos a las negociaciones de fundación de la CEE en las que el derecho de no discriminación en materia de retribuciones entre hombre y mujer solo se aceptó por razones económicas de competencia leal entre empresas (art. 119 TCE).

IV. TRANSPARENCIA. SUBSIDIARIEDAD. JERARQUÍA Y TIPOLOGÍA DE ACTOS

El objetivo de una mayor transparencia en la toma de decisiones y su mayor apertura hacia la ciudadanía se ha hecho insistente en esta década. Ahora esa idea se refuerza de forma programática en varios preceptos: así, el primer artículo del Tratado de la Unión Europea añade que las decisiones serán tomadas en la UE "lo más abiertamente posible", además de la forma más próxima posible a los ciudadanos (subsidiariedad). Esa expresión relativa a la apertura del proceso de decisión forma parte de la retórica de la techno-diplomacia comunitaria. Después ninguna disposición precisa esa obligación; precisamente, en las disposiciones relativas al sistema de normas (arts. 189 y ss.) se debió haber concretado esa obligación pues la transparencia hace referencia a la apertura y visibilidad del sistema de adopción de normas y actos que afecten a los ciudadanos en sus relaciones con las Instituciones. Es verdad que la idea de transparencia no es fácil concretar jurídicamente y tiene mucho que ver con el modo de ejercer una competencia (65).

Por otra parte, constitucionaliza el derecho de todo ciudadano de la UE a *acceder a los documentos de las Instituciones y órganos de la UE*. Ahora bien, hay que señalar que este derecho ya había sido reconocido

(65) Por ejemplo, transparencia en la adopción de decisiones consistiría en que el Tratado CE dijese que una norma se adopta "por el Consejo y el PE mediante codecisión" y no el sistema actual que indica que es "el Consejo, con arreglo al procedimiento contemplado en el art. 189 B..."; la transparencia en los Tratados consiste también en no utilizar la expresión "dictamen conforme" y, por el contrario, hablar de "autorización previa", concepto que si entiende la gente; en otro orden de cosas, no basta publicar la lista de reserva de aprobados en un concurso de la función pública sin darles a conocer sus expectativas de empleo; transparencia es no solo enviar el acuse de recibo de una queja, sino dar a conocer las pesquisas y estudio hecho del caso objeto de reclamación. En materia de transparencia hay demasiada retórica y casi ninguna actitud sustantiva ni por parte de los Estados miembros ni de las Instituciones.

mediante numerosas disposiciones de derecho derivado adoptadas entre los años 1994 y 1997 por cada una de las Instituciones normativas y los órganos auxiliares. La presión de la conciencia pública en esta materia que se ha ido expandiendo en los ambientes comunitarios y empezó a tener sus frutos en la Declaración de Birmingham en 1992 (66) y la Declaración común entre el PE, el Consejo y la Comisión de 1995 (67). Gracias al Tratado de Amsterdam tiene una base jurídica superior al figurar en el Tratado mismo.

Sin embargo, cabe criticar la ubicación *poco transparente* del derecho de acceso a los documentos entre los preceptos relativos al proceso de formación de las normas (art. 191 A TCE) (68), pues siendo un derecho de la ciudadanía respecto de las Instituciones de la UE debió haber sido tratado sistemáticamente entre los art. 8 a 8 E.

Se atribuye al Consejo y al PE, mediante codecisión, la competencia para establecer los principios generales y los límites de este derecho (69); a su vez, cada Institución establecerá las disposiciones específicas. El Consejo por su parte se compromete, en el nuevo art. 151.3 TCE, a fijar en su Reglamento interno las condiciones en las que el público tendrá acceso a los documentos del Consejo, a definir los casos en que deba consi-

(66) Ver las conclusiones de dicho Consejo Europeo en la *Revista de Instituciones Europeas*, 1992-3, p. 1027.

(67) *DOCE* L 328 de 6.12.1995.

(68) Este derecho no se incluye en los Tratados de las otras dos Comunidades, si bien la Declaración nº 41 anexa al TCE extiende a los ámbitos de la CECA y del Euratom la obligación de las Instituciones de inspirarse en las disposiciones sobre transparencia y acceso a los documentos.

(69) La Declaración nº 35 prevé la posibilidad de que un Estado miembro solicite a la Comisión o al Consejo que no comuniquen a terceros documentos provenientes de dicho Estado, lo que ya se recoge en las normas derivadas en vigor.

derarse "legislador" a fin de permitir un mayor acceso a los documentos y se compromete en el Tratado mismo -ya lo hacía con una base jurídica inferior- a hacer públicos los resultados de las votaciones y las explicaciones de voto y otras declaraciones.

En una materia muy próxima a la transparencia, como es la *calidad de la legislación comunitaria*, se recoge en la Declaración nº 39 el compromiso acordado en el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992 y una Resolución de Consejo de 1993 y en un Acuerdo interinstitucional de 1994 (70): las instituciones que participan en la adopción de decisiones deberán acordar las directrices para mejorar la redacción y codificar los textos legislativos. En definitiva, nada nuevo. Además la CIG'96 pudo haberse aplicado la misma medicina y haber mejorado la calidad de redacción del Tratado de Amsterdam; para algunos autores algunas disposiciones del nuevo Tratado son confusas, oscuras, contradictorias e incomprensibles, "lo que perjudica a la transparencia del Derecho Comunitario" (71).

Aunque algunos Estados y el Comité de las Regiones habían planteado una reforma del art. 3 B del TCE que enuncia *el principio de subsidiariedad*, la CIG'96 no estimó conveniente su reforma.

Es verdad que este principio ha dado lugar a muchas interpretaciones doctrinales y se han escrito torrentes de estudios. Pero la función del legislador convencional no es decantarse por una interpretación. El propio Consejo Europeo en Edimburgo expresó con cierta precisión el alcance de este precepto y su opinión era muy tenida en cuenta por todos; a esa interpretación hay que añadir la autorizada por el TJCE. Por ello, no parecía

(70) DOCE C 294 de 8.11.1995.

(71) M. Silvestro y J.J. Fernández-Fernández, "Le Traité d'Amsterdam: une évaluation critique", en *RMCE*, nº 413, diciembre 1997, p. 664.

adecuado reabrir un precepto sobre un principio tan complejo y se acordó, creo que con buen criterio, incorporar al Tratado de Amsterdam lo esencial de las Conclusiones de Edimburgo en esta materia mediante un Protocolo elevando su rango político al jurídico-constitucional.

El nuevo Protocolo (nº 7) confirma la distinción entre subsidiariedad, proporcionalidad y atribución y suficiencia de medios. Clarifica aún con más nitidez que no altera ni cuestiona las competencias de la Comunidad, según la jurisprudencia del TJCE, ni su jurisprudencia sobre las relaciones entre el DC y el derecho interno; confirma lo evidente, que es un principio que, tal como se define en el Tratado, se refiere a las relaciones entre los Estados miembros y la UE en los ámbitos que no son de competencia exclusiva de la UE y, por tanto, no es un regulador de las competencias entre los Estados miembros sino que *modula o guía la forma en que deben ejercerse esas competencias en el nivel comunitario* (72). En fin, no hay nada nuevo (73) y el Protocolo transcribe y codifica casi literalmente los párrafos de las Conclusiones de Birmingham y Edimburgo.

Al inicio de sus trabajos (74), la CIG barajó la posibilidad de incluir explícitamente "la necesidad de evitar los excesos de reglamentación" y la advertencia a la Comisión de "tener en cuenta el principio de subsidiariedad en el ejercicio de sus atribuciones"; también, influida por el Informe

(72) En la Declaración nº 43 se reconoce que si bien los Estados miembros son responsables de la aplicación administrativa de la legislación comunitaria, no se verá afectada la competencia de ejecución del Consejo y de la Comisión, así como de control y supervisión de la Comisión.

(73) Claro que esa falta de novedades produjo una Declaración privativa de tres Estados, Austria, Bélgica y Alemania que eran partidarios de desnaturalizar el principio enunciado en el marco comunitario, ampliarlo a los entes regionales y regular en el tratado multilateral las relaciones constitucionales entre entes regionales y la UE en materia competencial.

(74) CONF/3809/96.

Westendorp, se inclinaba por incorporar las Conclusiones de Edimburgo al Tratado. Más interés tenía la discusión sobre el control *ex-ante* y el control *ex-post*. Desde luego, el primer control previo corresponde a la Comisión, pero no debe ser ni es el único. Dado que el principio de subsidiariedad integra la legalidad de las normas, todas las Instituciones que participan en el proceso legislativo debe comprobar antes de adoptar su posición si la propuesta obedece a dicho principio y por ello los reglamentos internos del Consejo y del PE prevén ese control previo (párrafo 12 del Protocolo). Además del control jurisdiccional, otro control a posteriori pero de carácter político podría haber dependido de la COSAC o de un órgano interparlamentario *ad hoc*. Pero se optó por no hacer referencia alguna a controles externos políticos.

El Tratado de Maastricht dejó para 1996 otra tarea para la que no fue capaz de dar una solución: clarificar la *jerarquía normativa y tipología de los actos de las Instituciones*. Era, pues, uno de los temas predeterminados en la Agenda de la CIG'96 (75). Pero la Comisión en sus dos Informes (al grupo de Reflexión y a la CIG) apenas aludía al problema. El Informe del Grupo de Reflexión (76) era más prolijo y decantaba las posiciones. Aunque la mayoritaria estimaba que daría más claridad y eficacia al sistema institucional y decisorio, otros estimaban que la lógica de la jerarquía es la separación de poderes del Estado.

Por su parte el TJCE, en su Informe de mayo de 1995 advertía sobre las consecuencias de la introducción de una jerarquía de normas en el sistema de recursos y, especialmente, para el acceso de los particulares ante el TJCE (77).

(75) Declaración n° 16 del TUE aprobado en Maastricht. Vid. R. Kovar, "La Déclaration n° 16 annexée au Traité sur l'Union Européenne: chronique d'un échec annoncé?", en *Cahiers de Droit Européen*, 1997, 1-2, p. 3.

(76) Punto 126 del Informe Westendorp.

(77) Punto 21 del Informe del TJCE.

Es bien sabido que, a diferencia del derecho interno, los Tratados no establecen denominaciones diferentes según la Institución de la que emana el acto; hay, pues, reglamentos, directivas y decisiones del Consejo y del PE, del Consejo y de la Comisión (también del BCE). Tampoco, en consecuencia, denomina de forma distinta las normas en función de su naturaleza legislativa, reglamentaria o administrativa. Al fundarse el sistema en la atribución de competencias caso por caso a cada Institución y en la paridad formal entre todas ellas tampoco establece jerarquía entre los actos institucionales. En el orden interno la jerarquización entre los poderes y los órganos conlleva la jerarquía normativa.

El sistema de normas y actos del art. 189 TCE distingue únicamente en función de los destinatarios y de su intensidad reglamentaria. No tiene en cuenta su objeto o contenido en el sentido de apreciar si regula los objetivos, principios y límites normativos. A veces el procedimiento de decisión o de votación varía en función del objeto (unanimidad o mayoría cualificada, codecisión, dictamen conforme, dictamen consultivo) pero de esa variedad no se deduce una jerarquía ni particulariza la denominación. Al no distinguirse entre la función legislativa, reglamentaria y administrativa se sobrecarga al PE de una inmensidad de actos técnicos desnaturalizando su función y distrayéndole de su función legislativa y política.

En el sistema comunitario se viene intentando, al menos desde 1984 mediante el proyecto de Tratado sobre la UE del PE (el llamado proyecto Spinelli), clarificar estos aspectos. Ya entonces se hablaba de leyes orgánicas, leyes, etc.; también durante la CIG que condujo al Tratado de Maastricht, en algunas de sus etapas, se proyectó una diferenciación semejante. Pero finalmente no se mantuvo en el Proyecto que debatió el Consejo Europeo ni en el finalmente aprobado en 1992 encomendando a la CIG'96, en una Declaración anexa al TUE, la revisión de la clasificación de los actos comunitarios y su adecuada jerarquización. No se ha hecho nunca un estudio serio (salvo el proyecto Spinelli y el relativo a la Constitución *non nata* del PE) sobre las categorías de actos que deban incluir las normas y principios fundamentales ni su denominación ni su procedimiento de aprobación.

Por ello, no es de extrañar que en el Tratado de Amsterdam ni tan siquiera haya una declaración reconociendo el fracaso y que sigue siendo un problema pendiente. Así pues, el sistema de normas comunitarias sigue en su estado natural desde la fundación de las Comunidades europeas en los años cincuenta. Tan solo la jurisprudencia ha clarificado algunos aspectos como la subordinación de los reglamentos de ejecución a los de base (78).

Por otra parte, el art. 189 TCE, tal como fue modificado por el TUE, introduce indirectamente una jerarquía entre los actos normativos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante el procedimiento de codecisión del 189 B, y el resto de actos adoptados por el Consejo o por la Comisión. Es decir, un reglamento (o una directiva o decisión) del Consejo o un reglamento de la Comisión no puede desconocer (modificar o derogar) el contenido de un reglamento (o una directiva o una decisión) adoptada conjuntamente por el Consejo y el PE, ya que esto sería violar la competencia normativa de éste.

(78) En efecto, en la práctica normativa de estas décadas de integración se puede observar cómo se ha establecido indirectamente un orden de prelación o jerarquía. El Tribunal de Justicia aceptó esta práctica y sus consecuencias; en estos casos, reconoce el Tribunal de Justicia, que el Consejo dispone de plazos de su poder normativo limitándose a fijar en su primer acto reglas generales y permanentes y luego posterga las medidas de aplicación técnica o efímera a actos posteriores adoptados de forma ágil (TJCE, sentencias de 17.12.70, *Otto Scheer*, 30/70; *Koester*, 25/70). Ahora bien, el Tribunal de Justicia señala que el reglamento de ejecución no puede desconocer el contenido del reglamento de base ni derogarlo (10.3.71, *Tradax*, 38/70).

Lo mismo sucede con las Directivas de base y de ejecución. Para el TJ "no se puede exigir que todos los detalles de los Reglamentos o de las Directivas relativos a la PAC sean adoptados por el Consejo según el procedimiento del art. 43 del Tratado. Se cumple esta disposición cuando los elementos esenciales de la materia regulada se han establecido de acuerdo con el procedimiento previsto por aquél... No obstante una Directiva de ejecución, como la Directiva impugnada, debe respetar las disposiciones adoptadas en la Directiva de base..." (18.6.96, *PE c. Consejo*, C-303/94).

V. LAS REFORMAS EN LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

Aunque la CIG'96 no tenía en su agenda previa el empleo ni las reformas de las políticas materiales de las Comunidades europeas ni añadir nuevas competencias, pareció conveniente anticiparse al previsible fracaso de la Conferencia en su objetivo central, la reforma institucional, mediante la inclusión de una larga lista de pequeñas reformas que permitieran un discreto balance. También hay que reconocer que no era inadecuado aprovechar la reforma para incorporar o mejorar la respuesta de los Tratados a problemas reales de los ciudadanos.

Para algunos autores ligados a posiciones en el entramado institucional (79) las mejores aportaciones del Tratado de Amsterdam están en la inclusión del nuevo Título sobre el *empleo*. Este interés por conectar con las preocupaciones de la gente es loable, pero cabe preguntarse si no generará algunas expectativas infundadas dado que el grave problema del desempleo no tiene soluciones taumáticas por la inclusión de normas expresivas de buenos deseos.

El preámbulo del Tratado CE ha sido modificado para acoger el deseo de promover un alto nivel de empleo, así como el art. 2 relativo a las misiones u objetivos de la Comunidad Europea en relación con el empleo. El art. 3, relativo a los medios, añade la coordinación de las políticas nacionales sobre empleo en vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada. Y en el nuevo título (con seis preceptos y varias declaraciones anexas) se desarrollan los buenos propósitos.

(79) Por ejemplo, Fernández Fernández, José Javier: "Nota a la atención el Presidente y del Secretario General sobre las prioridades del Parlamento Europeo en relación con la CIG y el nuevo Tratado de Amsterdam: relación y primera evaluación de resultados". Parlamento Europeo. Grupo de Trabajo sobre la CIG 1996. Estrasburgo, 15 de julio de 1997, págs. 16-17. Sin embargo, una posición crítica de este autor sobre el conjunto del Tratado de Amsterdam puede verse en M. Silvestro y J. Fernández, art. cit., p. 662 y ss.

De todo ello se deduce que la política de empleo sigue siendo una competencia nacional, pero es una *cuestión de interés común*. La UE y sus Estados miembros se comprometen por medio del Tratado con el objetivo del alto nivel de empleo y para ambos se deducen obligaciones de comportamiento y obviamente en modo alguno adquieren obligaciones de resultado. Más importancia tiene el compromiso de la propia Comunidad de incorporar el objetivo del alto nivel de empleo al resto de políticas y medidas comunitarias. En definitiva, las Comunidad Europea solo adquiere una competencia complementaria de muy bajo perfil jurídico y de escaso compromiso presupuestario, confortando la inquietud de alemanes y franceses, entre otros.

Las políticas nacionales de empleo deben determinarse en función del objetivo común del empleo; a su vez, la Comunidad deberá fomentar la cooperación entre los Estados miembros, y apoyar y complementar las acciones nacionales respetando las competencias internas; para este fin podrá adoptar en codecisión con el PE (previa propuesta de la Comisión, y dictamen del CES y del CdR) medidas incentivadoras de esa cooperación y de apoyo a las políticas nacionales. También, a la vista de los informes anuales nacionales y comunitario sobre el empleo que instrumentan una vigilancia sobre la consecución del objetivo, el Consejo podrá formular recomendaciones a los Estados miembros. Pero en ningún caso se le da competencia a la CE para reglamentar sobre el empleo ni adoptar normas armonizadoras de las legislaciones nacionales. Así pues, mucho ruido... pero hay que reconocer que la consecución del objetivo no puede hacerse por *Decreto*... ni nacional ni europeo.

En materia de *política social* el avance es relativo: se incorpora al Tratado el Protocolo Social en vigor aplicable a 14 Estados. El Reino Unido, una vez más, se "sube al tren en marcha" y se restablece la unidad en la política social. El contenido de sus normas incorporadas al texto regular apenas han experimentado cambios salvo el citado precepto sobre la igualdad de hombre y mujeres (ver Derechos fundamentales) y el compromiso de luchar contra la exclusión social.

Las disposiciones sobre *medio ambiente* han sido *aggiornadas* a los nuevos conceptos de "desarrollo sostenible" de las cumbres de Río y de Kioto; se integra la preocupación por la mejora del medio humano en todas las políticas y se clarifica el reconocimiento de la competencia nacional para establecer normas aún más exigentes.

Después de la torpeza demostrada por la Comisión en relación con la enfermedad de las "vacas locas" al actuar con lentitud y laxitud respecto a las autoridades y productos británicos, poniendo en alto riesgo la salud de los ciudadanos, ahora se democratiza el procedimiento legislativo en la materia (codecisión con el PE), e incorpora en este marco las medidas fitosanitarias y veterinarias que tengan como objetivo la protección de la *salud pública*.

Las *regiones ultraperiféricas* logran un reconocimiento expreso (*eo nomine*) (80) de sus circunstancias específicas. Su especificidad conlleva una política coherente que debe equilibrar el objetivo del mercado interior con sus regímenes aduaneros, comerciales, fiscales, agrícolas y dificultades de aprovisionamientos tradicionales. También se incluye específicamente la noción de *isla* "menos favorecida" en el marco de la política regional (art. 130 A) y en una Declaración anexa se reconocen sus desventajas estructurales y la necesidad de integrarlas mejor, cuando esté justificado, en el mercado interior en condiciones equitativas.

La *lucha contra el fraude* ya no se limitará a normas nacionales y a la cooperación entre los Estados miembros y con la Comisión; se suman a ella las normas aprobadas por el Consejo (VMC) en codecisión con el PE, si bien las Instituciones comunitarias no tienen competencia penal ni deben afectar a la administración nacional de la justicia. En cambio, las obligaciones de los Estados miembros serán más precisas (combatir el fraude

(80) Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias.

y todo acto ilegal, adoptar de sanciones con efectos disuasorios...). Relacionada con la lucha contra el fraude debe recordarse la nueva disposición sobre cooperación aduanera que atribuye competencia al Consejo, en codecisión con el PE, para adoptar normas que fortalezcan dicha cooperación sin afectar la competencia penal y procesal interna que sigue siendo de soberanía nacional.

La *protección de los consumidores* apenas ha sufrido retoques redaccionales; en esa materia como en *cultura*, y en otras ya citadas la Comunidad se compromete a integrar los intereses de los consumidores y los aspectos culturales en otras actuaciones comunitarias (81). Merece destacar el nuevo precepto relativo a los *servicios de interés económico general*, a los que se reconoce el carácter de "valor común de la Unión" y su contribución a la cohesión social y territorial; se completa esta percepción con el Protocolo nº 9 relativo a la radiodifusión y su financiación pública. En materias muy dispersas diferentes *lobbies* han logrado incluir sus inquietudes a través de Protocolos y Declaraciones anexas (sobre el bienestar de los animales, sobre las entidades públicas de crédito, el deporte...) (82).

(81) A los "legisladores" comunitarios se les acumula el trabajo pues los Tratados les exigen que al redactar nuevas normas deberán integrar entre sus defectos, además de los objetivos de la política cultural y de consumidores, la igualdad de trato, su incidencia en el empleo, en el medio ambiente, la salud humana, las desventajas para las regiones insulares, el bienestar de los animales... y no olvidarán que deben actuar de la forma más abierta y redactando con calidad y claridad. Lo mejor será, que en aplicación del principio de subsidiariedad, legislen lo menos posible.

(82) Esos Protocolos y Declaraciones en temas tan dispersos reflejan, como aprecia J.V. Louis, un aspecto demagógico de la CIG buscando la simpatía de diversos medios y *lobbies* mediante disposiciones de contenidos modesto (*loc. cit.*, p. 9).

VI. REFLEXIONES FINALES

Es verdad que una valoración general siempre se hace depender de las expectativas iniciales. Para la Comisión, que había elaborado un Dictamen en febrero de 1996 muy poco ambicioso, la comparación entre su Dictamen y el texto final de Amsterdam "evoca amplias concordancias en ámbitos muy importantes" (empleo, lo social, asuntos interiores y judiciales, PESC, rol del PE...), si bien reconoce el fracaso en la parte más importante de la reforma institucional (la reponderación del voto de los Estados miembros), que se convirtió en la encrucijada de la CIG'96 y conllevó otros fracasos como la composición de la Comisión y la extensión de la mayoría cualificada (83).

Pero la doctrina científica ha hecho un ejercicio más independiente en su análisis como se ha puesto de relieve; ha dicho Jean Victor Louis que si ésta era la Conferencia Intergubernamental que debía preparar la ampliación, si el Tratado de Amsterdam tenía que haber sido el de la Unión Política, ha fracasado en su objetivo principal (84).

También el juicio varía si ponderamos el fracaso institucional con los logros en la esfera parlamentaria, la mejor definición de los valores y principios comunes, algunas mejoras técnicas en las políticas, y desde luego,

(83) Ver *Note à l'attention de Mmes. et MM. les Membres de la Commission*, Bruxelles, 7 juillet 1997, MP/bw D(97) y el cuadro comparativo anexo.

También para el Comisario M. Oreja Aguirre "el resultado final de esta CIG ha constituido un compromiso aceptable" habida cuenta "... el balance positivo (...) desde el ángulo de la legitimidad de la Unión de cara a sus ciudadanos (...) y desde el punto de vista de la mayor legitimidad democrática en la acción de sus Instituciones (...)" (en "La Unión Europea: entre los pueblos y los Estados. Una reflexión tras el final de la Conferencia Intergubernamental de 1996", *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 1998, nº 2, supl., p. 2).

(84) *Loc. cit.*, pp. 6-7.

si tenemos en cuenta la denominada "comunitarización" de Schengen -al margen de este estudio-.

El balance de la UE tras Amsterdam es pesimista. El distanciamiento cada vez mayor entre las dos percepciones de la unión es bien visible y no se disimula; es sintomático que mientras un grupo estable de Estados miembros hable de integración, otro grupo -en aumento- solo utiliza el término de cooperación europea. La rigidez de la posición de los Estados medios y pequeños aferrándose a sus privilegios ha impedido a los Estados grandes o semigrandes ceder en la reducción de votaciones por unanimidad; y lo grave es que ese enfrentamiento ha tenido lugar entre los propios Estados integracionistas.

El sistema mismo de revisión ha quedado en entredicho. No se puede avanzar en una negociación entre quince Estados con la finalidad de profundizar en su unión política por unanimidad. En esta Conferencia Intergubernamental se tenía la impresión de que los Estados miembros eran como un grupo que sale de excursión pero no sabían donde ir ni por qué estaban reunidos. Nadie hablaba de ampliación.

El régimen de la cooperación reforzada y el hecho de que el Tratado de Amsterdam contenga en su seno la promesa de una o dos Conferencias Intergubernamentales son el símbolo de su fracaso. ¿Con veinte Estados miembros será más fácil evitar la dilución que con Quince?

Menos mal que algo en común tendremos: la moneda única ...



GACETA
JURIDICA
DE LA C.E.



Edita, imprime y distribuye:

einsa

EDICIONES INFORMATIZADAS S.A.

Tel. 741 867 39 40
28108 ALCOBENDE (MADRID)
DIRECTOR: J. CARLOS MARTINEZ
Deposito legal: M 34105-1985
ISSN: 1133-9426